AGIR COMUNICATIVO E PLANEJAMENTO SOCIAL

(Uma Crítica ao Enfoque Estratégico)

Francisco Javier Uribe Rivera

AGIR COMUNICATIVO E PLANEJAMENTO SOCIAL

(Uma Crítica ao Enfoque Estratégico)

Francisco Javier Uribe Rivera

AGIR COMUNICATIVO E PLANEJAMENTO SOCIAL

(Uma Crítica ao Enfoque Estratégico)

À minha companheira Beth e aos meus filhos Carolina, Paloma e Alexandre, com carinho.

"*A práxis viva necessita de um conceito de razão que não pode ser diluído no cálculo racional, pois ele considera o imprevisível, insistindo também em que toda objetivação do homem, que se expresse na sua disponibilidade, tem que ser novamente desfeita na relativização, através de perspectivas recíprocas e referências alternantes. Onde a técnica racional do planejamento tende a se emancipar da reflexão de seus meios e fins, em função de sua base humana, tornando-se um mero objeto de si própria, então é chegado o tempo de proteger a racionalidade dela mesma, então a racionalidade de nossa racionalidade deve ser questionada*".

(Dreitzel, Hans P. "Ação Racional e Orientação Política". In: Dreitzel, H. P. et al. *Tecnocracia e Ideologia*. Tempo Brasileiro, RJ, 1975, p. 11-12).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Esta obra representa a possibilidade de problematizar o nosso objeto de trabalho profissional: a teoria da planificação estratégica no setor social e, mais especificamente, no setor saúde. A intenção de realizar uma análise crítica deste objeto decorre da vivência de duas crises. Uma está ligada à nossa condição de professor do Departamento de Administração e Planejamento de Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), atividade que realizamos desde 1980. É a crise da planificação na sua concepção e nos seus enfoques metodológicos. A outra está ligada à nossa condição comum de cidadão. Esta se refere à crise de nossas referências teóricas de caráter geral, de nossa compreensão do mundo social, e não deixa de se relacionar com a primeira. Estas duas crises nos levam, por caminhos imprecisos, à escolha do objetivo central deste trabalho, qual seja: realizar um contraponto teórico entre o agir estratégico, traduzido pela teoria da planificação estratégica na América Latina, e o Agir Comunicativo de Jürgen Habermas, filósofo alemão da Escola de Frankfurt, adotado como parâmetro de crítica. Tentaremos explicar porque.

A crise da planificação apresenta algumas formas que pontuaremos. Em primeiro lugar, evidencia-se o fracasso das experiências de planificação centralizada ou globalizante. Falha aquela concepção imperativa, abrangente e administrativa da planificação, associada à idéia de um Estado regulador que substitui plenamente as forças privadas de natureza econômica e política. Este fracasso, que se vincula à crise do socialismo realmente existente, pode ser debitado ao marco teórico que fundamenta aquelas experiências, especificamente a uma concepção tecnocrática e economicista do materialismo histórico que deprecia a dinâmica das relações sociais. Em segundo lugar, observa-se uma polêmica crescente quanto à eficácia relativa dos enfoques de planejamento produzidos na América Latina. O chamado enfoque normativo ou econômico-instrumental, típico da ideologia da substituição de importações da Comision Economica Para America Latina y El Caribe (CEPAL), é fulminado teoricamente por autores como Carlos Matus e Mário Testa.[1] No seu lugar, surge o enfoque estratégico, o qual realça o caráter interativo e a natureza política da planificação social. Duas questões nos chamam a atenção, criticamente, nesta

1 Vide apresentação dos autores no cap.4.

polêmica: a extrema polarização doutrinária, que se traduz, no caso do enfoque normativo ou intrumental, pela concepção do político como um dado exógeno à planificação e, no caso do enfoque estratégico, pela superestimação do político, acarretando a desvalorização e, no limite, a negação do cálculo técnico; a sobrevalorização que o enfoque estratégico faz do conflito, determinando uma perspectiva objetivizante no que tange às relações interativas que caracterizam o planejamento. Ao generalizar o conflito, este último enfoque desconsidera relativamente a possibilidade do entendimento, da cooperação e da negociação. Dizemos que o enfoque estratégico reifica a interação política, na medida em que a possibilidade do entendimento, na fixação de "compromissos" de ação, cede lugar à instrumentalização e à indução dos "outros" (atores). Cientes da validez relativa do enfoque estratégico em contextos conflitivos, nossa crítica se dirige à tentativa de fazer desse cálculo um tipo de racionalidade geral ou de síntese. Em terceiro lugar, registra-se a crescente ilegitimidade dos processos de planejamento produzidos em vários países latino-americanos. Este fator geral extravasa o próprio campo da racionalidade dos enfoques de planejamento e têm a ver com a forma de fazer política. Esses países, em maior ou menor medida, padecem do mesmo drama da incapacidade para realizar pactos normativos ou negociar interesses, o que implica na redução das margens de apoio substantivo às políticas de curto, médio e longo prazos. Diante desses impasses da planificação, passamos a imaginar a alternativa virtual de um planejamento descentralizado, plenamente preocupado com a legitimidade, isto é, baseado nas convicções formadas e negociadas no seio da sociedade civil, e capaz de articular de maneira flexível e pragmática os vários critérios de cálculo que fazem parte da área. As idéias de Habermas sobre um planejamento comunicativo poderiam auxiliar-nos nesta recompreensão.

Situando-nos, agora, na perspectiva de uma análise das sociedades modernas, verificamos as insuficiências do ideário marxista que sustentamos durante longos anos. As profundas modificações políticas, econômico-tecnológicas, sociais e culturais do capitalismo tardio contribuem para dar a este um perfil que desafia a expectativa de um final iminente dessa ordem social. Fenômenos como o intervencionismo estatal, a democracia de massas e a política social compensatória não tinham sido previstos teoricamente e explicam a relativa estabilização experimentada por este sistema social. Surge, desta maneira, a necessidade de uma atualização teórica que põe em pauta autores como Offe e o próprio Habermas. Por outro lado, a crise do socialismo realmente existente vem reforçar essa necessidade. Uma determinada leitura do materialismo histórico e dialético tinha que ser problematizada ou superada. Refiro-me a uma interpretação tecnicista e economicista que foi responsabilizada acima pelos desvios centralizadores, tecnocráticos e burocráticos da planificação centralizada. O que estaria em questão é o princípio de uma "correspondência necessária" entre o desenvolvimento das forças produtivas e do Estado, de um lado, e o desenvolvimento das relações sociais, culturais e individuais, de outro. Este princípio teria acarretado o congelamento das relações sociais e políticas, ao estipular que o desenvolvimento progressivo das forças produtivas levaria "naturalmente" à socialização das relações de propriedade e à conformação de relações solidárias entre os homens. A despreocupação com o desenvolvimento político e cultural, advinda de uma ênfase na técnica e de uma concepção pouco democrática do Estado,

passa a ser, no nosso entender, um motivo central de problematização. Neste particular, a obra de Habermas apresenta-se a nós como uma alternativa possível, principalmente pela relevância que o autor concede à cultura em particular e à interação social em geral, esta última concebida como esfera autônoma, e pela defesa de uma democracia radical.

A nossa identidade com Habermas tem como ponto de partida a aceitação implícita (nem sempre assumida) do diagnóstico de Marcuse da unidimensionalidade do homem e da razão. O aprisionamento da existência na camisa-de-força do técnico-instrumental, o império da razão funcional dos aparelhos econômicos e do poder, o empobrecimento cultural e moral que isso acarreta, são fenômenos que extravasam a natureza de classe do Estados Nacionais e que suscitam em nós uma forte rejeição. Mas, de alguma forma, esta admiração pelas teses de Marcuse não poderia ficar restrita ao negativismo puro e simples. Não acreditávamos em uma saída providencial e metafísica. Nossa confiança no caráter progressivo de desenvolvimento do trabalho estava fortemente abalada. Criticávamos aquela concepção do "socialismo científico", de uma evolução social regulada por leis objetivas e inexoráveis. Nesta medida, a saída procurada deveria ressaltar o papel que os indivíduos e os grupos sociais jogam na construção da ordem social. Uma incursão pela filosofia da existência, durante a nossa adolescência, fortalecia essa expectativa. Referimo-nos à compreensão da subjetividade ou da existência como um projeto singular, autônomo e responsável, com uma dimensão irredutível.

Habermas surge para nós como o filósofo de uma razão transformadora que se baseia em um humanismo. Este humanismo está consubstanciado em uma compreensão da evolução social que atribui um destaque particular à intersubjetividade mediada pela linguagem e no entendimento de que as relações interpessoais são passíveis de uma regulamentação ético-prática. A possibilidade de uma ética intersubjetiva é uma tese particularmente importante e necessária, considerando-se a vigência de uma verdadeira "crise ética do mundo moderno", que filósofos, sociólogos e literatos definem como a impossibilidade de elaboração de um projeto cultural que dê unidade e sentido à opinião pública dos cidadãos. Esta impossibilidade referir-se-ia à incapacidade de formulação de "ideologias" totalizadoras, capazes de traduzir um comum denominador normativo de efeito mobilizador. E seria a decorrência do império de uma razão tecnocrática e estratégica, que fragmenta, reifica e debilita os sistemas de idéias, incluindo os sistemas normativos (éticos) que condicionam a integração social. A revalorização de uma razão comunicativa, profundamente democrática, e o resgate da ética prática tornam-se verdadeiros imperativos diante daquilo que o autor denomina de "colonização do mundo da vida pela razão funcional-estratégica dos sistemas de ação racional".

Se Habermas se apresenta como um referencial provisório no plano geral, a questão com a qual nos deparamos, todavia, é a de como articular esse corpo teórico com o nosso objeto de trabalho – a planificação estratégica na área social. A chave desta articulação é a discussão sobre a racionalidade da ação na moldura habermasiana, que corresponde ao ponto de partida de nosso levantamento. O agir estratégico e o agir comunicativo são as duas formas de racionalidade sobre as quais edifica-se a compreensão da ordem social para Habermas. A ordem social tanto constitui-se estrategicamente, através de um cálculo de utilidades econômicas e políticas

que supõe a reificação dos atores, quanto comunicativamente, através do entendimento intersubjetivo, lingüisticamente mediado, acerca de fatos, normas sociais e vivências subjetivas. O objetivo central da obra de Habermas é a fundamentação da racionalidade comunicativa, identificada como um contrapeso ao predomínio da razão tecnocrática e estratégica. A plena vigência da racionalidade comunicativa estaria apoiada no desenvolvimento crescente das capacidades cognitivo-morais dos indivíduos, das capacidades normativas dos grupos sociais e das capacidades de julgamento crítico do saber cultural dos cidadãos. Este desenvolvimento, embora contraditório, apontaria para níveis mais elevados de racionalidade, caracterizados, grosso modo, pela força da crítica e pela intensificação da solidariedade, esta última entendida como a possibilidade de realização de pactos normativos ou como a possibilidade do entendimento acerca das normas sociais ou expectativas generalizadas de comportamento social. A questão da construção de uma ordem legítima dependeria, assim, de uma evolução no plano moral e do direito (e mais geralmente no plano cultural) decorrente do pleno exercício dessa razão comunicativa. A percepção de uma forte dependência da planificação de um tipo de razão tecnocrática e estratégica, monopolizada administrativamente, levou-nos a entender a ligação com o corpo teórico habermasiano como uma crítica à omissão ou uma subvalorização por parte da planificação dos aspectos referentes à comunicação, à racionalidade subjetiva, à racionalidade ético-normativa dos grupos sociais. Ou dito de outra maneira, como uma crítica a uma visão funcional do planejamento que o reduz a um cálculo de utilidade, centrado no recurso econômico e/ou no recurso estratégico do poder (o político como reificação). E, assim, iniciamos nosso trabalho ou vários trabalhos simultâneos:

- *Uma síntese de aspectos nucleares do pensamento de Habermas, referentes à dialética agir comunicativo/agir estratégico e à sua teoria social;*
- *A construção de uma nova possibilidade de interpretação das organizações;*
- *Uma análise crítica, de natureza teórica, da planificação estratégica na América Latina.*

Organizamos a obra em quatro capítulos:

- *Cap. 1: Teoria da Ação Racional e da Decisão em Habermas.*
- *Cap. 2: A Teoria Social de Habermas: Evolução Social, Sociedade e Poder.*
- *Cap. 3: Racionalidade Organizacional e Planejamento.*
- *Cap. 4: A Teoria do Planejamento Estratégico no setor Social e da Saúde à luz do Agir Comunicativo – O Contexto Latino-americano.*

Os capítulos 1 e 2 têm por objetivo apresentar a fundamentação da razão comunicativa de Habermas, assim como a sua compreensão da sociedade e da evolução social. No capítulo 3, procuramos aplicar o conteúdo da teoria da ação e da teoria social de Habermas à fundamentação de uma compreensão comunicativa ou lingüística das organizações, assim como a uma nova visão do planejamento que supere a polaridade normativo/estratégico. No capítulo 4 fazemos um contraponto entre a teoria do planejamento estratégico na América Latina e o Agir Comunicativo,

contraponto que implica especificação dos vazios conceituais do enfoque estratégico e abertura de um novo processo de entendimento do campo da gerência.

Nossa premissa geral é a de que a planificação precisa alargar sua racionalidade. Entendida tradicionalmente como uma atividade racional de apoio à racionalidade finalística no sentido weberiano da produção de uma eficácia econômica ou política, a planificação deveria ser considerada precipuamente uma forma de racionalidade comunicativa. Nesta última acepção, a legitimidade dos planos (apoiada nas normas e valores dos grupos sociais) é mais importante que a possibilidade técnica de realização e que a viabilidade política dos mesmos (esta última concebida no contexto de uma visão funcional do poder).

Finalizaremos esta apresentação fazendo alguns comentários referentes a questões semânticas, à metodologia e à organização do trabalho.

Semanticamente, é importante assinalar que: usamos indistintamente os termos planificação e planejamento, por não revelarem diferenças conceituais; deve-se ter um cuidado especial para não confundir o termo normativo, usado por Matus e Testa para denominar um enfoque técnico-instrumental da planificação, com o termo racionalidade normativa de Habermas que corresponde à definição das normas sociais que encarnam valores de grupos e que regem as relações intersubjetivas de maneira legítima.

Do ponto de vista metodológico, é importante assinalar que esta pesquisa é uma análise bibliográfica, centrada em boa parte na obra de três autores: Habermas, Matus e Testa, os dois últimos representando o planejamento estratégico-situacional e o pensamento estratégico em saúde, respectivamente. Frisamos que a pesquisa é um estudo teórico, de natureza comparativo-contrastante. Isto significa que comparamos a racionalidade do planejamento estratégico e a racionalidade do Agir Comunicativo, procurando ressaltar os contrastes, ou dito de outra forma, adotamos o Agir Comunicativo de Habermas como padrão de crítica geral das variantes do planejamento estratégico. A comparação também procede no interior da planificação estratégica, entre as variantes mencionadas, o que, preliminarmente, é feito no cap. 4.

O fato de essa análise comparativa ser precedida por uma reflexão sobre organizações permite enquadrar o planejamento dentro do campo mais amplo da gerência organizacional. A discussão que realizamos no cap. 3, sobre teoria organizativa, supõe, como adiantamos, a dependência da teoria decisional de uma teoria social que ilustre a racionalidade das organizações enquanto subsistemas sociais. O novo planejamento comunicativo que almejamos subentende assim uma nova teoria organizacional que procuramos reforçar à luz de Habermas.

Teoria da Ação Racional e da Decisão em Habermas

1. APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, faremos um resumo da teoria da ação racional de Habermas, centrando-nos em alguns temas básicos como: a crítica à teoria da ação racional de Weber; a teoria dos atos de fala da Austin e Searle; a concepção descentralizada de mundo do autor (oriunda de Popper) e sua taxonomia da ação; a diferença entre os usos objetivo e prático da linguagem etc., para citar os mais importantes. O objetivo central é apresentar a fundamentação do conceito de racionalidade comunicativa, que amplia o conceito weberiano de racionalidade da ação (ainda preso ao paradigma finalístico da filosofia da consciência), e marcar as diferenças entre o agir estratégico e o agir comunicativo. Mais adiante, esta discussão será utilizada numa crítica ao enfoque estratégico de planificação.

Também será apresentada uma discussão de Habermas sobre os modos de decisão. Nesta discussão, o autor sustenta um modo pragmatista de decisão, baseado na inter-relação de várias racionalidades, notadamente das racionalidades tecnocrática, político-substantiva e comunicativa. Esta inter-relação é definida pelo autor como simultaneamente crítica e necessária. Este modelo servirá para fundamentar, analogicamente, uma teoria da decisão baseada na idéia de múltiplas perspectivas de análise articuladas comunicativamente (explorada no capítulo 3).

Inclui-se, ainda, o conceito de situação de Habermas, considerado desde a perspectiva da ação planejada. Este conceito é, hoje em dia, utilizado por uma vertente importante do planejamento, qual seja o Planejamento Estratégico-Situacional (PES) de Carlos Matus. Servirá, portanto, para realizar um contraponto entre o enfoque comunicativo e o enfoque situacional deste último autor.

Finalmente, esboçaremos algumas possíveis aplicações da teoria da ação racional e da decisão de Habermas ao campo do planejamento organizacional, o que nos ajudará a definir algumas hipóteses, a serem trabalhadas nos capítulos 3 e 4.

2. A TEORIA DA AÇÃO DE HABERMAS: AGIR ESTRATÉGICO E AGIR COMUNICATIVO

O ponto de partida da teoria da ação de Habermas é a análise crítica da teoria da ação racional de Weber (HABERMAS, 1987:228-49/359-63), que apresento a seguir.

Weber considera duas formas básicas de ação racional: "a ação racional voltada para o cumprimento de fins" e "a ação finalística voltada para o cumprimento de valores". No caso da primeira, a racionalidade se refere à escolha dos meios, tendo em vista os fins dados. A segunda diz respeito à escolha dos fins, supostos determinados valores, meios (possibilidades de ação ou recursos) e condições situacionais (restrições): e a dedução lógica dos fins a partir dos valores, considerando-se regras de escolha racional. Racionalidade, para Weber, é a possibilidade de uma fundamentação objetiva dessa dupla determinação, seja pelo cálculo econômico, seja pelas regras da lógica.

A racionalidade dos meios em relação aos fins (Racionalidade Finalística Pura) mede-se pela eficácia na produção de estados de coisas no mundo objetivo e pela eficiência na normatização técnica dos meios. A análise econômica de custo/benefício é sua máxima de decisão predominante. Esta forma tem sido denominada também de racionalidade instrumental (ou cognitivo-instrumental).

A racionalidade dos fins em relação aos valores (Racionalidade Substantiva, Prática ou Normativa) supõe a escolha dos fins entre várias alternativas, orientando-se por um sistema de valores que deve ser precisado conscientemente pelos atores. Se a dedução dos fins a partir de valores é um processo que pode ser objetivado racionalmente, lançando-se mão de um saber de regras lógicas, a escolha dos valores últimos é, para Weber, porém, um processo sobre o qual não é possível uma fundamentação objetiva.

Na interpretação de Habermas, Weber é cético quanto à fundamentação racional de questões valorativas. Este último considera que as decisões valorativas são basicamente subjetivas, na medida em que a realidade se caracteriza por uma pluralidade de interesses e, admitindo o pragmatismo, por um "politeísmo" de valores correlatos. Este pluralismo axiológico teria um caráter irredutível. Weber não admite, assim, a possibilidade de uma fundamentação objetiva ou de uma universalização das questões normativo-valorativas, baseada no uso de razões, argumentos ou interpretações críticas, de caráter vinculante, tal como Habermas postula para a racionalidade normativa.

Weber não admite, portanto, que a decisão de natureza valorativa possa se apoiar em uma motivação social. Sobre questões valorativas só seria possível a "decisão", uma tomada de decisão equivalente a um "querer" não fundamentável. O "decisionismo" moral de Weber contribui para um déficit de racionalidade (na interpretação habermasiana), toda vez que subjetiviza a decisão normativa e escamoteia a possibilidade de regulação social da esfera das relações interpessoais.

Para Habermas, o que Weber considera racionalizável é a forma pela qual os sujeitos justificam suas preferências; ou dito de outra maneira, a forma pela

qual se orientam em relação aos valores. Segundo Weber[1] (*apud* HABERMAS, 1987:232),

> *Actúa de forma puramente racional con arreglo a valores quien sin atender a las consecuencias previsibles actúa al servicio de lo que parecen ordenarle sus convicciones sobre el dever, la dignidad, los preceptos religiosos, la piedad o la importancia de una causa, de cualquier tipo que sea. La acción racional con arreglo a valores es siempre una acción de acuerdo a mandatos e exigencias que el agente se cree en la obligación de cumplir* (WEBER, 1971:87).

O conceito de racionalidade normativa expressaria, por isso, a tomada de consciência pelos atores individuais da existência de uma forma de agir que lhes é peculiar, que se constitui em função da fé "no valor incondicionado de um comportamento", por força dessa fé e independentemente das conseqüências que possam advir desse agir. O reconhecimento dessa forma de agir, dos valores subjacentes e, a partir deles, a derivação lógica de fins, representariam os fenômenos conscientes que delimitam o que é passível de ser considerado racional neste tipo de ação.

Esse tipo de racionalidade, na medida em que recusa a "objetividade" das normas práticas, cai dentro da rubrica da racionalidade formal, termo que, desde a perspectiva habermasiana, alude à objetivação pura e simplesmente econômica dos meios (racionalidade instrumental) e/ou à subjetivação dos fins valorativos (da racionalidade seletiva ou substantiva).

O conceito de racionalidade normativa ou material se constitui, rigorosamente, para Habermas, quando algumas normas éticas penetram sistematicamente em todos ou em vários âmbitos da vida, adquirindo uma força unificadora da ação. Para este autor, Weber contemplaria, em princípio, esta possibilidade de universalização, pois sua análise da relação existente entre a ética protestante e o aparecimento da figura do moderno empreendedor capitalista atesta, com clareza, a conexão que se observa, nos primórdios do capitalismo, entre uma racionalidade normativa e uma racionalidade finalística.

A expressão weberiana "modo metódico-racional de vida" explicita, segundo Habermas, um processo de interiorização de valores, estimulado pela família e a congregação religiosa, que pode ser tomado como um fundamento ético para o processo de acumulação capitalista. Os sujeitos sociais teriam assumido determinados procedimentos de vida, como o sentimento do dever incessante, o ascetismo profissional, a disciplina e o método, a renúncia aos prazeres e ao consumo, orientados pelo interesse pessoal na salvação, pelo simples "prazer da dor" como condição para a recuperação da graça divina. Estes valores teriam ajudado a promover o processo de reprodução material.

Na interpretação habermasiana, estas normas teriam um caráter muito abstrato e universal (não diriam respeito a contextos contingentes) e seriam normas procedurais, isto é, hábitos gerais de vida que não poderiam ser considerados, necessaria-

---

1 Weber, M. *Economie e Societé*, Paris, Plon, 1971.

mente, conteúdos éticos específicos, de caráter finalístico. O conjunto dessas normas configuraria, na visão do autor, uma moral ao nível dos meios, dos procedimentos de ação, e esta forma é aduzida como argumento indireto para a fundamentação do tipo de "moral pós-convencional" que caracterizaria a modernidade como aquela que implica universalização dos procedimentos da discussão moral, orientados pelo princípio da correção normativa.

A diferença específica do modelo weberiano de interiorização ética residiria nas suas conseqüências eminentemente "cognitivo-instrumentais" e na vivência exclusivamente subjetiva daquelas normas. Para Habermas, a moral pós-convencional comportaria a universalização de princípios morais (como a correção normativa) capazes de regular a esfera das relações inter-pessoais. Estes princípios estariam amplamente difundidos e possibilitariam o desenvolvimento do procedimento da argumentação moral, enquanto a possibilidade de fundamentação racional de normas legítimas (capazes de coerir coletivos).

O "subjetivismo cognitivo-instrumental" da racionalidade normativa de Weber tem sido questionado por Habermas, por representar "uma ética dos fins últimos" e "não uma ética da responsabilidade": os agentes absolutizariam as causas em que se empenham, sem considerar as conseqüências sociais ou os efeitos que para os outros e para si próprios poderiam gerar determinadas intenções (quando tomadas no sentido de um racionalismo metafísico individual, absolutamente normativo). Esta concepção da ação normativa denunciaria um déficit de racionalidade. É uma racionalidade da ação segundo a qual os agentes se desobrigam de prestar contas em público de suas intenções e modos de fazer, não atentando para as conseqüências possíveis dos seus atos. Nesta perspectiva, os sujeitos não se co-responsabilizam pelo desempenho de determinadas intenções. Dito de outra forma, essas pretensões não são submetidas ao critério do consenso ensejado comunicativamente.

Habermas, na esteira desta crítica, aponta para a existência de um paradoxo no sistema teórico de Weber: de um lado, sua análise da racionalização cultural subentende a progressiva diferenciação das esferas da ciência, da moral e da arte, sugerindo a paulatina diferenciação de vários mundos específicos, dentre eles o mundo social (do direito e da moral),[2] considerado por Habermas como lugar de institucionalização das normas e dos valores que regem o "bem viver" das comunidades; de um outro lado, porém, sua concepção de racionalização social – alicerçada no modelo paradigmático da racionalidade finalística pura – supõe a referência a um único mundo, o mundo objetivo, e, uma perspectiva solitária, a de um ator monológico.

A predominância dada por Weber à ação racional finalística pura ou instrumental, parece responder a dois motivos: às incompletudes ou vazios da racionalidade normativa ou prática, tal como concebida dentro do esquema teórico weberiano: subjetivismo valorativo e perda de controle sobre as conseqüências e/ou resultados da ação; à generalização da experiência de modernização da sociedade capitalista-ocidental, que se fecha no seu transcurso à toda dimensão valorativa, adotando

---

2 A esfera da ciência seria típica do mundo objetivo e a esfera da arte estaria implicada no mundo subjetivo (vide discussão específica mais adiante).

como referência ideal o modelo teleológico puro (isto corresponde à identificação da racionalização social com essa experiência específica).

Weber já tinha percebido que, a despeito da conexão entre racionalidade normativa e finalística, caracterizada como um "modo metódico-racional de vida" imanente às origens do capitalismo, essas duas formas de racionalidade podem evoluir de forma independente. Assim, seria possível um desenvolvimento intenso da pura ação racional dirigida a fins, fechada a todo desenvolvimento normativo, realizado à custa desta última, como o inverso também poderia ocorrer. Essa primeira direção parece corresponder, segundo Habermas, ao desenvolvimento posterior de toda a cultura ocidental. Esse desenvolvimento poderia ser interpretado desde a perspectiva de Weber, como a progressiva rotinização do carisma ou como a autonomização das burocracias econômicas e administrativas. Estas se configurariam, inicialmente, a partir das características de metodicidade, calculabilidade, profissionalismo etc., imanentes à ética protestante e encarnadas na figura do capitalista empreendedor. Mas, em um segundo momento, os princípios éticos subjacentes a essas características experimentariam uma deterioração ou corrupção, dando lugar ao utilitarismo e ao mero gozo material (a explicação weberiana para tal situação foge do escopo desta obra).

Pois bem, a esse "desencantamento do mundo" que se caracteriza pela perda de substância da ética, como capacidade de articulação, e, pela autonomização de burocracias impessoais, corresponderia uma generalização da racionalidade cognitivo-instrumental, fenômeno que contraria a análise weberiana dos processos de racionalização cultural que apontam para um maior desenvolvimento da racionalidade do direito e da arte (junto com a ciência) e que se opõe às próprias expectativas de Weber quanto às possibilidades de uma mudança no plano da história universal, as quais radicariam no papel do carisma e de seu homólogo, a razão prática (os ideais valorativos) (MOMMSEM, 1971:81-112).

A crítica de Habermas ao "instrumentalismo" se estende ao caráter da teoria da ação "social" de Weber, entendida como a ação em situações interativas. Nesta teoria, os outros atores são vistos como meios ou condições do ator principal: os outros devem ser induzidos a aceitar a compreensão de sentido (intenção) que o ator principal elabora para si ou são representados como meras expectativas de comportamento (ou condições da situação) que devem ser sobrepujadas. Para comprovar a tese de que a ação "social" weberiana privilegia a perspectiva de um ator solitário, Habermas desfia argumentos do próprio Weber. Assim,

> *en el caso limite típico-ideal, racional com arreglo a fines, una comunidad linguística viene representada por numerosos actos particulares... que se orientam por la expectativa de conseguir en los otros una conprensión del sentido que el agente tiene en mientes* (WEBER, 1966:194)[3] (*apud* HABERMAS, 1987:360).

Por outro lado, a ação "social" pode vir determinada:

3 Weber, M. - Ges *Aufzatze sur Religions Sociologie*. Vol. 1, Tubgsen, 1966.

1. de forma racional com arreglo a fines: esto es, por las expectativas que se tienen sobre el comportamiento, asi de los objetos del mundo externo como de los otros hombres, utilizandose estas expectativas como condiciónes o como medios para la consecusión de los próprios fines, a los que se persigue e sopesa racionalmente como resultado final (WEBER, 1971)[4] (*apud* HABERMAS, 1987:362).

Estas referências traem a perspectiva utilitário-egocêntrica (ou no máximo contratual) da teoria da ação social de Weber. Esta abstrai da possibilidade de uma reciprocidade interativa. Por isso, essa teoria "não social", como sustenta Habermas, não poderia comportar definitivamente estruturas de uma moral pós-convencional, baseada na aplicação dos princípios da justiça ou da correção normativas (à resolução de conflitos).

Em termos mais amplos, Habermas realiza uma análise crítica do paradigma filosófico weberiano definido como o paradigma da consciência ou do sujeito. Neste paradigma, como afirma Herrero (HERRERO, 1987:13-32),

a referência do sujeito ao objeto é concebida ou 1) nos modos cognitivos do conhecer ou 2) naqueles prático-técnicos do produzir. Mas, tanto o conhecimento como a produção são considerados como processos instrumentais ou operações funcionais para o domínio do sujeito sobre o objeto, da razão sobre a realidade.

Neste paradigma, todavia, as relações interpessoais passam a ser concebidas como entidades pertencentes ao mundo objetivo, na forma de coisas. Essas relações são assim "reificadas" e exclui-se qualquer outra racionalidade que pudesse contrapor-se à racionalidade instrumental. A filosofia da consciência esquece, afirma Siebeneichler (1989:62), "*que o sujeito que conhece e age é obrigado a entender-se junto com outros sujeitos sobre o que pode significar o fato de conhecer objetos ou agir através de objetos ou dominar objetos ou coisas*", isto é , esquece que o conhecer e o agir supõem um saber prévio, um saber técnico e de normas que é o resultado do processo de aprendizagem entendido como forma de cooperação social, e que este último se realiza através da linguagem. O novo paradigma da comunicação proposto por Habermas não se refere à relação do sujeito isolado a algo no mundo, que pode ser representado e manipulado, mas sim à relação intersubjetiva que assumem sujeitos capazes de linguagem e de ação quando eles se entendem entre si sobre algo (no mundo). A palavra chave do novo paradigma é o entendimento, significando, preliminarmente, aquele processo de convicção intersubjetiva que coordena as ações dos participantes de uma interação sobre a base de uma motivação por razões.

Da análise da teoria da ação de Weber, Habermas extrai uma primeira taxonomia da ação, constituída pela *ação instrumental*, a *ação estratégica* e a *ação comunicativa*.

A *ação instrumental*, que se concentra nas tarefas técnicas de controle (ou da

---

4 Weber, M. - *Economie e Societé*. Paris, Plon, 1971.

apropriação) da natureza e dos estados de coisas que fazem parte do mundo objetivo. O saber correlato a essa racionalidade é um saber empírico sobre os melhores meios técnicos, pautado pela objetividade e pela padronização. Por outro lado, a *racionalidade estratégica* se concentra no processo de escolha de fins entre várias alternativas de ação, fazendo parte da dimensão seletiva da racionalidade formal weberiana. Habermas fala da racionalidade estratégica quando nesta última dimensão é necessário levar em conta as decisões de oponentes racionais. O autor atribui a ambas racionalidades um sentido orientado ao êxito, especificando que a ação instrumental está inserida em uma situação não social, enquanto a ação estratégica localiza-se em uma situação social (que é tratada segundo uma perspectiva formal-utilitária). O êxito vem determinado, no caso da ação instrumental, pela realização de um estado de coisas desejada, e, no caso da ação estratégica, pelo grau de influência sobre as decisões de um oponente, observando-se regras de escolha racional (e um saber analítico). As ações instrumentais podem ir associadas a interações sociais. As ações estratégicas representam elas mesmas ações sociais (HABERMAS, 1987:366).

Tendo em vista, as restrições da teoria da ação de Weber, Habermas constrói o conceito de racionalidade comunicativa da ação. O autor fala em racionalidade comunicativa:

> *quando los planes de acción de los actores implicados no se coordinan através de un cálculo egocêntrico de resultados, sino mediante actos de entendimiento. En la acción comunicativa los participantes no se orientam primariamente al próprio éxito; antes persiguem sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre si sobre la base de una definición compartida de la situación. De ahí que la negociación de definiciones de la situación sea um componente esencial de la tarea interpretativa que la acción comunicativa requiere* (HABERMAS, 1987:367). (Figura 1.1)

FIGURA 1.1. TIPOS DE AÇÃO

Orientação da ação Situação da ação	Orientada ao êxito	Orientada ao entendimento
Não social	Ação instrumental	—
Social	Ação estratégica	Ação Comunicativa

Habermas fala em agir estratégico na medida em que os autores estão exclusivamente orientados para o sucesso, isto é, para as conseqüências do seu agir, e tentam influir externamente, por meio de armas ou bens, ameaças ou seduções, sobre a definição da situação ou sobre as decisões ou motivos de seus adversários. A isto corresponde uma coordenação da ação por meio de um cálculo de ganhos ego-

cêntricos. A cooperação e a estabilidade resultam então das faixas de interesses dos participantes. Ao contrário, fala em agir comunicativo quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e se dispõem a perseguir suas metas sob a condição obrigatória de um acordo existente (ou de uma negociação sobre a situação e as conseqüências esperadas). É importantíssimo ressaltar que em ambos os casos a estrutura teleológica da ação é pressuposta, uma vez que se atribui aos atores a capacidade de agir em vista de um objetivo e o interesse em executar seus planos de ação.

> *Mas, o modelo estratégico pode se satisfazer com a descrição das estruturas do agir imediatamente orientado ao sucesso, ao passo que o modelo do agir orientado para o entendimento mútuo tem que especificar condições para um acordo alcançado comunicativamente sob os quais Alter pode anexar suas ações às do Ego* (HABERMAS, 1989:165).

Neste último caso, é notória uma subordinação da orientação finalística ao entendimento.

Ao definir ação estratégica e ação comunicativa como dois tipos diferentes de ação, o autor parte da premissa de que as ações podem ser classificadas de acordo com estes dois pontos de vista:

> *quando hablo de estratégico y de comunicativo no solamente pretendo designar dos aspectos analíticos bajo los que uma misma acción pudiera descrivirse como um proceso de recíproca influencia por parte de oponentes que actuam estrategicamente, de um lado, e como proceso de entendimiento entre miembros de un mismo mundo de la vida, de otro. Sino que son las acciones sociales concretas las que pueden distinguirse según que los participantes adopten, o bien una actitud orientada al éxito, o bien una actitud orientada al entendimiento; debiendo estas actitudes, en las circunstancias apropiadas, poder ser identificadas a base del saber intuitivo de los participantes mismos* (HABERMAS, 1987:367-68).

O entendimento, para Habermas, é o processo de obtenção de um acordo entre sujeitos lingüística e interativamente competentes. Esse acordo se apóia em convicções comuns, atingidas através de um desempenho discursivo. Nessa medida, o acordo é racional, isto é, quando não pode ser arrancado mediante uma atuação instrumental sobre a situação da ação ou mediante um influxo calculado sobre as decisões de um oponente. O entendimento, dessa maneira, é imanente como telos à linguagem humana.

A *ação comunicativa* pode ser entendida como um mecanismo de coordenação da ação. Os atos de entendimento que ligam os planos de ação teleologicamente estruturados dos distintos participantes, articulando as ações particulares em um plexo de interação, não podem ser reduzidos, por sua vez, à ação teleológica. Neste sentido, o entendimento não deve ser concebido como a solução de um problema de coordenação de sujeitos que atuam orientando-se para o êxito. A razão disto está

na concepção do entendimento como um fim em si mesmo e no fato de que a ação comunicativa é um mecanismo de coordenação de outras ações, além da teleológica, onde aquelas não se orientam absolutamente para o êxito na produção de estados de coisas. São elas: a ação normativa, a conversação e a ação expressiva (analisadas adiante). Sua orientação preferencial é o entendimento.

No entanto, nem toda interação lingüisticamente mediada representa um exemplo de ação orientada ao entendimento.

Existem inumeráveis casos de entendimento indireto, seja porque um agente dá a entender algo a outro mediante sinais, induzindo-o indiretamente, mediante uma elaboração inferencial da situação que percebe, a formar uma determinada opinião ou a captar uma determinada intenção; seja porque um agente utilize dissimuladamente o outro para seus fins, isto é, que o induza, empregando meios lingüísticos, a comportar-se como ele deseja, instrumentalizando-o, assim, para o êxito de sua própria ação. Este uso da linguagem orientando para as conseqüências parece desacreditar o ato de fala como modelo de ação orientada ao entendimento.

Para evitar essa impressão, Habermas tenta demonstrar a tese de que o emprego da linguagem orientada ao entendimento é o modo original, em face do qual o entendimento indireto, a compreensão indireta, "*o dar a entender ou fazer com que outra pessoa conceba tal ou qual opinião, comportam-se de forma parasitária*" (HABERMAS, 1987:370-91). Para tal, apoia-se na teoria dos atos de fala de Austin, que lhe permite distinguir via análise lingüística, os atos comunicativos dos atos estratégicos, e que se constitui, depois da análise da teoria da ação racional de Weber, na segunda referência importante (aqui mencionada) para a delimitação de sua teoria da ação.

Mas antes de entrar nesse tema, torna-se necessário fazer alguns esclarecimentos sobre o agir comunicativo habermasiano:

1) A ação comunicativa se realiza através do levantamento de "pretensões de validade", isto é, de proferimentos ou atos de fala que se candidatam a um "sim" ou a um "não" dos ouvintes; o "resgate" das pretensões de validade corresponde à confirmação das mesmas; no caso de uma rejeição os participantes de uma comunicação se obrigam a apresentar argumentos objetivando a possibilidade de algum acordo; 2) Todo proferimento contém dois elementos básicos, identificados por Austin: a) um componente proposicional ou conteúdo cognitivo, que corresponde à descrição de coisas ou à prescrição de obrigações, dentre outros casos (o dia está chuvoso; faça tal coisa...); b) um componente performativo ou ilocutivo, que corresponde ao uso de um verbo realizativo empregado na primeira pessoa do indicativo (te ordeno, te confesso, te prometo); através deste elemento os participantes de uma comunicação estabelecem um vínculo intersubjetivo, em cujo contexto os conteúdos são transmitidos e compreendidos. O mesmo conteúdo **P** tem um sentido intersubjetivo (pragmático) distinto, conforme seja enunciado sob a forma de promessa, de ordem, de afirmação (constatar que uma pessoa realiza algo é diferente de prometer fazer esse algo, o qual, por sua vez, é diferente de ordenar a outra pessoa que realize algo). Mediante a parte performativa, os agentes não dizem apenas algo, mas realizam uma ação, na acepção de uma interação. Esse componente pode não fazer parte explicitamente do ato de fala, mas sempre está presente de maneira latente. A

aceitação comunicativa da pretensão "te ordeno que faças algo" implica que o destinatário assume uma atitude de conformidade a um determinado contexto normativo do mundo (que fundamenta a validade da ordem, como ilocução) e se obriga a cumprir as ações empíricas resultantes do ato de fala inerentes ao conteúdo cognitivo. Aqui a ação não se esgota no ato comunicativo. Mas os atos comunicativos representam, eles mesmos, interações que contribuem para produzir outras interações ou ações e para reorganizar espacial, temporal e socialmente as ações do mundo.

Retornemos à tese de Habermas. Austin (1962)[5] (*apud* HABERMAS, 1987:370), como já foi adiantado em parte, distingue entre ato locucionário – que corresponde ao conteúdo propositivo de uma oração –, ato ilocucionário – que fixa o modo em que é utilizada uma oração (como afirmação, promessa, confissão, imperativo) – e ato perlocucionário – que corresponde aos efeitos que o falante tenciona produzir sobre um ouvinte. Para esse autor, o objetivo perseguido com um ato ilocucionário está inteiramente contido no próprio ato de fala, enquanto o objetivo perlocucionário não precisa se auto-evidenciar no conteúdo do dito, podendo apenas explicitar-se em relação à intenção do agente ou do falante.

Vamos tomar o exemplo citado pelo próprio Habermas (1987:373):

(1) **H** afirmou diante de **O** que deixava sua empresa.

(2) **O** advertiu a **H** que este não podia deixar sua empresa.

Mediante a afirmação 1, **H** terá atingido um êxito ilocucionário se **O** entende sua afirmação e a aceita como verdadeira. Mediante a advertência 2, **O** terá êxito ilocucionário se **H** entende a advertência e a aceita como verdadeira ou correta (segundo seja uma previsão ou uma apelação moral). A aceitação de 2 fundamenta, de qualquer maneira, determinadas obrigações de ação por parte do destinatário e as correspondentes expectativas de ação por parte do falante. O fato de que as conseqüências esperadas se produzam ou não, não afeta o êxito ilocucionário do falante. O fato de que, por exemplo, **H** não peça dispensa, não é um efeito atingido perlocucionariamente, mas a conseqüência de um consenso atingido comunicativamente. Trata-se, no caso, do cumprimento da obrigação que o destinatário assumiu ao aceitar a oferta que entranhava o ato de fala.

Ora, da seguinte descrição: (3) Quando **H** disse a **O** que deixava sua empresa, este se aterrorizou (que era o que **H** pretendia); segue-se que o êxito ilocucionário da afirmação 1 não constitui uma condição suficiente para obter um efeito perlocucionário. Num contexto diferente, o ouvinte podia muito bem ter reagido com alívio em face dessa mesma emissão.

O mesmo ocorre com: (4) **O** inquietou a **H** com sua advertência de que não podia deixar sua empresa. Num contexto diferente, essa advertência poderia também ter reforçado a **H** em seu propósito, por exemplo, se **H** receia que **O** lhe quer mal.

A descrição de efeitos perlocucionários tem, portanto, que fazer referência a um contexto de ação teleológica que vai além do ato de fala.

---

5 Austin, J. L. *How to do Things With the Words*. Oxford, 1962.

O exemplo anterior ajuda a delimitar uma dimensão da ação estratégica que extrapola o ato de fala e que corresponde "ao não dito", explicável apenas pela intenção de um ator (não confessável). Uma outra dimensão não contida na estrutura de um ato de fala evidencia-se naqueles imperativos como: "Te exijo que não fumes", nos quais a expectativa de ação do falante não se sustenta na aceitação normativa da oferta por parte do destinatário (isto é, parar de fumar porque o contexto normativo-legal estabelece uma proibição nesse sentido em determinados lugares e circunstâncias), mas no poder de sanção que ele pode exercitar (e que antecipa). Desta maneira, em todas as circunstâncias de comunicação interativa em que a aceitação de obrigações de ação (decorrentes do ato de fala) por parte do destinatário, e, as expectativas de ação do falante, não residem em pretensões de validade e no desempenho das pretensões de validade (através de razões), podemos falar em ações estratégicas. Estes tipos de ações substituem as pretensões de validade por pretensões de poder. No caso da ordem para parar de fumar, a decisão favorável do destinatário não se basearia: na validade do ato de fumar, ou melhor dito, da norma que o regula; na pretensão de validade ou no apelo do falante no sentido de que se observe a norma por ser esta legítima (incluindo aqui a sua aplicabilidade à situação concreta); no desempenho da pretensão de validade, isto é, no uso de razões capazes de fundamentar a legitimidade da norma, se esta for questionada pelo destinatário. Ao contrário, esta decisão favorável basear-se-ia na antecipação por parte do falante de um recurso de poder, de um sanção.

Assim sendo, a ação estratégica apresenta uma dimensão externa ao ato de fala, representada por uma reserva comunicativa ou pelo fato de que a garantia do cumprimento da ação se identifica, não com um desempenho discursivo, mas com o poder (antecipado).

A partir da discussão da teoria dos atos de fala de Austin, Habermas afirma a sua distinção entre agir estratégico e agir comunicativo:

> *cuento, pues como acción comunicativa aquellas interacciones mediadas linguisticamente em que todos los participantes persiguem com sus actos de habla fines ilocucionários y sólo fines ilocucionários. Las interacciones, en cambio, en que a lo menos uno de los participantes pretende con sus actos provocar efectos perlocucionarios en su interloctor las considero acción estratégicamente mediada linguísticamente* (1987:378).

No primeiro caso, os fins são expressos comunicativamente e delimitados pela ilocução; em troca, no segundo caso, os fins remetem à intenção de um agente que não os explicita ou que no caso de explicitá-los abertamente (como é o caso dos imperativos amplos) não os vincula a explicações que possam fundamentá-los ou torná-los aceitáveis comunicativamente.

Apesar da relação de externalidade que as perlocuções – enquanto sucedâneas dos atos estratégicos – mantêm com a comunicação, elas não são completamente independentes dos atos de fala. Pelo contrário, os atos perlocucionários só podem ser possíveis graças ao correto entendimento das ilocuções. Habermas diz:

Ahora bien, los actos de habla sólo pueden servir a este fin no ilocucionário de ejercer una influencia sobre el oyente si son aptos para lo consecución de fines ilocucionarios. Si el oyente no entendiera lo que el hablante dice, ni aun actuando teleologicamente podria el hablante servirse de actos comunicativos para induzir el oyente a comportarse de la forma deseada. En este sentido, lo que al principio chamamos empleo del lenguaje orientado hacia las consequencias no es un modo originario de uso del lenguage, sino la subsunción de actos de habla que sirven a fines ilocucionarios, bajo las condiciones de la acción orientada al êxito (1987:375).

Este é um ponto extremamente importante da teoria do agir comunicativo. Os atos de fala podem cobrar uma certa autonomia em relação à ação comunicativa ao serem integrados em contextos de ação estratégica, onde vão agir "instrumentalmente" ajudando a viabilizar efeitos perlocucionários (influência sobre um oponente como elemento teleológico). Nestes últimos contextos, os atos de fala não podem ser assimilados à ação comunicativa, mas enquanto atos de fala são meios de "coordenação" dos planos individuais visando um entendimento indireto, sem os quais a ação estratégica não se viabilizaria. Agora talvez se entenda o que dizemos alhures acerca da improcedência de considerar analiticamente a ação comunicativa a partir da lógica da ação teleológica (ou estratégica). À ação comunicativa é inerente o entendimento direto, sem rodeios.

Em relação à ação instrumental (outra variante da ação teleológica weberiana), o papel da comunicação é parecido com o caso da "coordenação" exercida em relação à ação estratégica, com algumas especificidades importantes. A ação sobre "objetos não sociais" é racional, para Habermas, na medida em que se baseia em regras técnicas que encarnam um saber empírico que é fundamentável (e que é aprendido) e na medida em que a eficácia de uma regra de ação pode ser comprovada *a posteriori* através de explicações sobre o êxito ou o fracasso da mesma. Mas deve considerar-se que, de um lado, o saber que fundamenta uma regra de ação não é necessariamente explicitado no momento da aplicação (esse saber é apropriado por especialistas e circula nos âmbitos restritos de formação de profissionais; isto é, é retirado dos contextos da ação comunicativa cotidiana) e, por outro lado, que a eficácia da intervenção não depende necessariamente das explicações que possam ser dadas sobre o seu êxito ou o seu fracasso ou do conhecimento subjetivo das regras. Como diz Habermas: "*para el exito de una acción instrumental no es menester que el actor pueda también fundamentar la regla de acción que sigue*" (1987:28). O caráter não interativo da ação instrumental, voltado para "objetos não sociais (embora possa estar associada a sistemas de cooperação), dispensa outras explicações sobre como o uso da linguagem se encontra "atrofiado" nesta particular forma de ação.

A ação comunicativa como forma de coordenação da ação especifica-se melhor em relação a três formas de ação ou três funções básicas: o estabelecimento de relações interpessoais legitimamente reguladas, isto é, a produção de normas sociais; a expressão autêntica de vivências interiores, para a qual a linguagem pode assumir uma forma teatral, dramatúrgica ou artística; a "conversação", entendida como a

constatação de estados de coisas, desvencilhada de uma orientação instrumental direta. Estas ações são consideradas situações-limites de ação comunicativa.

Além da análise da teoria da ação racional de Weber e da teoria dos atos de fala de Austin, um terceiro elemento é fundamental, aqui, na definição da teoria da ação de Habermas. É sua "visão descentralizada de mundo", derivada em parte da teoria dos três mundos de Popper (1975). Nesta concepção, não haveria um único mundo e, portanto, uma única racionalidade da ação (de formas de intervenção no mundo), mas três mundos possíveis (até agora conhecidos) que se superpõem e que interagem em termos de mútua suposição e resistência: o mundo objetivo dos estados de coisas existentes; o mundo social das relações intersubjetivas reguladas normativamente; o mundo subjetivo das vivências internas exteriorizadas. Como se pode observar, há uma correlação entre os tipos da teoria da ação e esta construção dos mundos. Na realidade, Habermas trata de construir uma teoria do mundo desde a perspectiva dos atores em situação de ação. Está implícito que esses mundos não são mundos ontologicamente definidos (salvo o mundo objetivo), isto é, não preexistem à consciência intersubjetiva, mas são "descobertos" ou diferenciados ao longo da experiência da espécie em função das capacidades progressivamente acumuladas pela linguagem, como resultado da cooperação social.

A visão descentralizada de mundo do autor implica a utilização do par conceitual "mundo" e "mundo da vida". Preliminarmente, "mundo da vida" pode ser definido como a totalidade difusa constituída pelas capacidades ou representações culturais, sociais e da personalidade acumuladas ou adquiridas através de processos cooperativos de comunicação, que os participantes de uma situação de ação assumem como um pano de fundo comum para suas tarefas interpretativas. No sentido da "consciência coletiva" de um grupo social, o conceito de "mundo da vida" é o conjunto de pressuposições sobre os quais se baseia o entendimento em situações normais de interação. O conceito de "mundo", por outro lado, é um conceito abstrato do qual os participantes de um diálogo (sobre uma situação) devem fazer um uso implícito, tendo em vista chegar a um acordo sobre a representação de estados de coisas, relações interpessoais e vivências internas que se tornam problemáticas (no sentido de não poderem ser equacionadas a partir dos padrões de interpretação existentes). Isto é, quando fragmentos do mundo da vida se tornam relevantes para a ação e problemáticos, eles são liberados do pano de fundo e tematizados. Esta tematização implica reordenação dos elementos desse fragmento mediante o sistema de referências dos três mundos, ou dito de outra forma, mediante a discussão crítica de pretensões de validade que dizem respeito a estados ou processos de algum desses mundos. Supõe-se, portanto, o pleno domínio destas referências por parte dos participantes de um diálogo; quase que a incorporação deste nível de diferenciação da linguagem no próprio mundo da vida. A categoria "mundo" designa, portanto, uma postura em que os conteúdos do mundo da vida são objetualizados.

Mais adiante burilaremos estes conceitos (especialmente no capítulo 2 quando se discute o significado de mundo da vida). Apoiando-se nesta visão descentralizada do mundo, Habermas chega através de um trabalho reconstrutivo à sua taxonomia da ação definitiva. Identifica quatro tipos de ação e de relações com o mundo (1987:122-36).

1. **a ação teleológica**, incluindo a dupla dimensão instrumental/estratégica.

Esta ação está dirigida ao mundo objetivo, formado pela totalidade dos estados de coisas que existem ou que podem apresentar-se ou serem produzidos mediante uma intervenção adequada no mundo. Semanticamente, o ator, ao formular orações enunciativas, tenta pôr em concordância suas percepções com aquilo que é o caso no mundo, e, ao formular orações de intenção, tenta colocar em concordância o que é o caso no mundo (ou vai ser o caso) com seus desejos e intenções. Um observador pode julgar, em ambos os casos, o ajuste ou desajuste dessas relações, de acordo com os critérios de verdade e de eficácia. As relações interativo-estratégicas também pressupõem, como a ação teleológica em geral, um só mundo, neste caso o mundo objetivo, pois aquelas não se comportam cooperativamente, enquadrando-se melhor em tipos reificados e utilitários;

2. **a ação normativa**, que se especifica pela definição das normas sociais que regulam o comportamento dos atores sociais (primeiro no interior de um mesmo grupo social que partilha dos mesmos valores), as situações de conflito e de carência, orientando-se pela busca da legitimidade, e não pelo critério da eficácia ou do êxito. Os inquilinos deste mundo social não são entidades, no sentido ôntico, mas relações interpessoais legítimas, normas ou expectativas generalizadas de comportamento, cristalizadas no plano do direito e da moral. Não são entidades porque não se constituem, como as coisas, independentemente de pretensões de validade: as ordenações sociais, desde o início, têm uma relação interna com pretensões de validade normativas. Semanticamente, as normas são orações universais de dever ou mandamentos que no círculo de seus destinatários são considerados justificados. Em face das normas é possível um duplo julgamento objetivo: do grau de adequação dos motivos e das ações de um ator ao contexto normativo e, por outro lado, do grau de universalização, legitimidade ou reconhecimento social das normas (que depende da representatividade dos interesses articulados).

Uma distinção torna-se necessária: uma coisa é a vigência fática de uma norma, outra coisa bem diferente é se ela é digna de reconhecimento. Esta distinção se explica porque a imposição de uma norma pode remeter tanto a convicções quanto a sanções ou a uma amálgama das duas. Ora, para Habermas a durabilidade de uma norma depende do exercício discursivo da legitimidade: sem legitimidade, não há lealdade das massas (HABERMAS, 1989:82-93). Por fim, a ação normativa, ao distinguir entre condições e meios de uma situação – elementos fáticos – e valores ou normas, subentende sempre dois mundos: o objetivo e o social.

3. **a ação expressiva**, caracterizada pela forma de exteriorização das intenções subjetivas, dos desejos e dos sentimentos, ao nível dramatúrgico. Esta ação pauta-se pelo critério da autenticidade das exteriorizações internas e diz respeito ao mundo sujetivo do ator, em vista do qual o ator e outros assumem uma posição reflexiva. Em face deste mundo, os outros dois se configuram como mundo externo;

4. **a ação comunicativa**, que está representada pelo uso da linguagem visando o entendimento. O conceito de ação comunicativa pressupõe a linguagem como um meio dentro do qual tem lugar um tipo de processo de entendimento em cujo transcurso os participantes, ao relacionarem-se com o mundo, apresentam-se uns perante aos outros com pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou questionadas. O que é típico desta ação é a disposição dos falantes para relativizar suas manifestações ou emissões contando com a possibilidade de que a validade

destas possa ser "suspensa" por outros atores. Ao realizar determinadas emissões, os falantes estão contraindo, pragmaticamente (através do componente performativo), relações com o mundo e o fazem de maneira reflexiva, isto é, estão se referindo a objetos, normas sociais ou vivências internas na forma de proferimentos que se candidatam a um sim ou a um não. Quando se afirma, expõe ou conta alguma coisa está se contraindo uma relação com o mundo objetivo; quando se indica uma pessoa para um cargo, compra-se uma casa, faz-se uma promessa ou ordena-se a alguma coisa e, assim por diante, está se contraindo uma relação com o mundo social; quando se deseja algo, confessa-se algo etc., a relação é com o mundo subjetivo.

Os critérios que permitem julgar reflexivamente esses proferimentos são a verdade (relativo ao mundo objetivo), a correção (relativo ao mundo social) e a autenticidade (mundo interno). O que diferencia a ação comunicativa das três formas de ação anteriores é que estas se referem diretamente a um único mundo (ou no máximo a dois), enquanto a ação comunicativa integra os três mundos, criticamente (está sempre presente nos atos de entendimento reflexivo). Analisando os usos da linguagem, essa diferença se torna nítida. As três formas anteriores usam determinadas formas de linguagem, as quais objetivam fins sempre específicos: o êxito, a regulação legítima das relações interpessoais, a expressão de vivências. Nessas formas isoladas (atos de fala constatativos, regulativos ou expressivos) a linguagem é utilizada unilateralmente. A ação comunicativa, em troca, está presente em todas elas e seu objetivo é o entendimento, compreendido como o reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade (em todas as suas variantes). A ação comunicativa engloba a comunicação pura e o discurso. A comunicação pura corresponde ao desenvolvimento fluido de uma relação comunicativa, à aceitação plena ou ao reconhecimento acrítico das pretensões de validade. Esta forma de comunicação é o correlato do conceito de mundo da vida, isto é, é um tipo de comunicação que se constitui a partir de um mesmo acervo cultural, social e de capacidades, de caráter inquestionado. O saber "dogmático", herdado da tradição, que orienta os indivíduos em uma mesma perspectiva biográfico-comunitária é um dos recursos básicos do mundo da vida. O Discurso, por outro lado, é o processo de argumentação crítica que advém da "suspensão" de uma determinada pretensão de validade. É uma comunicação *sui generis*, pois procura o entendimento por outras vias, notadamente a apresentação conflitiva de argumentos e razões. Os Discursos são Teóricos, Práticos e Expressivos, segundo tematizem preferencialmente aspectos do mundo objetivo, do mundo social ou do mundo interno. Contudo, o desenvolvimento de um discurso específico revela inevitavelmente a sua relação com outros discursos (qualquer discurso teórico implica determinado nível em questões práticas e vice-versa). O sentido de comunicação vai sempre do mundo da vida (da comunicação pura aproblemática) para o discurso, o qual se constitui quando um fragmento desse mundo se torna problemático; havendo o entendimento, esse fragmento fica à disposição, podendo retornar ao mundo da vida como saber reciclado. As bases do entendimento, por fim, devem ser buscadas em determinadas pressuposições ideais de toda práxis comunicativa – simetria, não coerção, autenticidade e verdade –, as quais se apresentam de maneira ingênua no mundo da vida em função do efeito aglutinador de uma mesma tradição.

Um aspecto interessante e controvertido da teoria de Habermas se refere à

presença em todo ato de fala, independentemente de sua "especialização", de quatro pretensões de validade de caráter universal:

- a pretensão de verdade do conteúdo proposicional da mensagem, isto é, dos proferimentos cognitivos referentes ao mundo objetivo, que realizamos através de atos de fala constatativos;
- a pretensão de correção, de justeza do conteúdo normativo e valorativo, isto é, dos proferimentos referentes ao mundo social, que se dão através de atos de fala regulativos e valorativos;
- a pretensão de sinceridade e autenticidade manifestada em proferimentos referentes ao mundo subjetivo e que se dão através de atos de fala expressivos;
- a pretensão de compreensibilidade, de intelegibilidade, da mensagem contida nos proferimentos comunicativos (HABERMAS, 1987:144 e 393).

Pois bem, na comunicação pura estas quatro pretensões são pressupostas naturalmente de maneira simultânea, assim como seus referentes em termos de mundo (os quais estão implícitos). Esta pressuposição explica o consenso aproblemático que a comunicação do mundo da vida estabelece. Ora, a comunicação se "suspende" quando alguma(s) destas pretensões são questionadas, sugerindo a passagem para o nível do Discurso: no Discurso Teórico será problematizada dominantemente uma pretensão de verdade, enquanto no Discurso Prático, uma pretensão de correção normativa.

De qualquer maneira, o recorte ou especialização lingüística que o Discurso representa não implica a abstração total das outras pretensões de validade. Como diz Siebeneichler (1989:108).

> *em todo ato de fala razoável exigimos necessariamente a verdade do conteúdo afirmado no proferimento, a sinceridade da intenção manifestada nele, bem como a correção do pano de fundo normativo que acompanha a relação interpessoal que se estabelece no ato de fala ilocucionário.*

Daremos o exemplo que Habermas (1987:392) coloca para demonstrar a possibilidade de um questionamento das várias pretensões de validade inerentes aos atos de fala. Supondo que o pedido que um professor faz a um aluno é: "por favor, traga-me um copo de água"; e que o aluno não encara esse pedido como a manifestação imperativa da vontade do professor, o aluno pode questionar:

- a correção normativa da emissão: "Não, não sou um serviçal";
- a veracidade subjetiva da emissão: "Não, o que você quer é me desmoralizar diante da turma"; ou
- a verdade de algumas pressuposições de existência: "Não, o bebedouro mais próximo está muito longe e perderia a aula".

Este exemplo mostra como um ato que pode ser entendido em princípio como um ato regulativo, cujo componente ilocutivo seja a pressuposição "te ordeno

que", pode ser questionada sob as outras pretensões de validade. Ele também mostra que os tipos puros de atos de fala são idealizações e que na verdade os atos de fala assumem formas mistas, conquanto no nível discursivo é possível identificar a predominância de formas mais puras. Mas não apenas no nível do discurso. Habermas formula (após o exemplo apresentado) que embora os atos de fala estejam sempre inseridos, de acordo com o que foi dito, em uma rede complexa de referências ao mundo, é possível inferir do seu papel ilocucionário (ou do significado do componente ilocutivo) sob qual aspecto de validade o falante quer que sua emissão seja entendida preferentemente. E que os modos fundamentais ficam plasmados de forma tanto mais pura quanto mais univocamente se orienta o entendimento por uma única pretensão de validade dominante.

Não seguiremos as interessantes e controvertidas análises que Habermas realiza para provar a universalidade das pretensões de validade da fala, por escapar ao objetivo desta obra.

Tampouco apresentaremos os argumentos que o autor utiliza para defender uma teoria do significado dos atos de fala do tipo ideal, "a pragmática universal". Apenas avançaremos uma razão que pode ser percebida facilmente: os diversos tipos puros de interação lingüisticamente mediada põem em evidência precisamente aqueles aspectos sob os quais as ações sociais materializam ou encarnam diversas classes de saber. Neste sentido, é evidente a intenção de ampliar a racionalidade da ação social, para além da simples racionalidade do saber técnico que se fundamenta na eficácia (modelo weberiano). Habermas fala, ademais, de um saber prático e de um saber expressivo.

Um esclarecimento sobre as características do discurso se torna procedente. Para Habermas, o discurso pressupõe sempre uma situação de fala ideal, caracterizada pela "virtualização" das coações (simetria de chances discursivas) e dos conteúdos do conhecimento (postura hipotética em relação a eles), isto é, pressupõe um processo exclusivamente preocupado com a verdade, como resultado contextualmente contingente que se atinge pelo uso dos melhores argumentos. São condições imanentes a essa situação, a correção normativa (não coação), a reciprocidade na auto-apresentação subjetiva, a busca da verdade através de uma prática em que os participantes são livres para escolher seus argumentos. A universalidade desses princípios tem sido duramente criticada, por serem eles contrafáticos e por anteciparem uma forma de vida ideal, livre e emancipada, quase que um "seminário de discussão ininterrupta". Habermas se defende argumentando que são condições contrafáticas que operam, assim mesmo, ativamente no processo de comunicação. Sem elas, não teríamos critérios para distinguir um consenso verdadeiro de outro falso. E acrescenta que essa forma de vida ideal, mesmo que seja pensada de diferentes maneiras, por seres humanos diferentes, em épocas distintas, tem de ocupar-se constantemente com as idéias de: verdade, liberdade, justiça, reciprocidade, entendidas como fundamentos procedurais do consenso (SIEBENEICHLER, 1989:107).

Interessa registrar também alguns elementos que procuram "desidealizar" a teoria do significado dos atos de fala, de Habermas.

Habermas afirma (e isto já foi enunciado) que os processos de interpretação, que são cooperativos, só podem ter êxito, especialmente na comunicação cotidiana, se todo falante, a partir de uma determinada atitude predominante –, seja objetivan-

te, de conformidade com normas ou expressiva –, pode efetuar uma transição regulada, isto é, racionalmente controlada, a outra destas atitudes (HABERMAS, 1987:422 e SIEBENEICHLER, 1989:115).

Em contradição aparente com a sua concepção dos atos ilocucionários, Habermas sustenta que o significado literal do dito pode divergir do significado que a emissão deve ao contexto, isto é, ao mundo da vida (o significado se explicaria antes de mais nada em relação a um saber de fundo). Habermas procura resolver este impasse sustentando que esse saber é um saber implícito (não proposicionalmente diferenciado), holisticamente estruturado e que nem sempre está à nossa disposição (só se apresenta intuitivamente), de maneira que a aplicação do critério de validade continua relacionado com as emissões comunicativas reconhecidas.

O autor sustenta, por outro lado, que o significado dos atos de fala e sua classificação nos tipos puros de ação comunicativa não se obtêm da análise de atos isolados. É necessário analisar a seqüência global da fala. Se procedermos desta maneira, identificaremos perlocuções em contextos de ação comunicativa e também atos comunicativos em contextos de ação estratégica. Isto é coerente com a sua formulação de que os processos interpretativos percorrem várias fases, inclusive as estratégicas. Ora, a presença de elementos estratégicos no seio do emprego da linguagem orientada ao entendimento pode distinguir-se, claramente, pela análise da seqüência, das ações predominantemente estratégicas (HABERMAS, 1987:430-31).

Adiantamos anteriormente que os vários tipos de discurso não são formas de tematização que se isolem completamente em domínios fechados. Habermas também prevê a possibilidade da passagem regulada de um tipo de discurso para outro. Entendendo por discurso um processo que galga vários níveis de problematização, o autor aponta para um nível discursivo em que cada discurso específico implode seus limites e remete ao outro.

No seu último nível de radicalização, o discurso teórico leva a uma reflexão prática sobre o que deve ser considerado conhecimento e a uma tematização dos diversos interesses (extrateóricos) que condicionam o conhecimento – controle da natureza, comunicação ampliada, emancipação.

> "*Na reconstrução do progresso do conhecimento, as normas teóricas fundamentais desnudam seu cerne prático: o conhecimento mede-se tanto com referência à coisa, como com referência ao interesse, que o conceito de coisa deve levar em conta*" (HABERMAS, 1973:229)[6] (*apud* ROUANET, 1986:293)

Da mesma maneira, a práxis, levada às últimas conseqüências, remete à *techné*. Reflete-se sobre a dependência de nossa estrutura de necessidades com relação ao estado de nosso saber técnico.

> *Este último passo rompe os limites do discurso prático, porque a questão prática sobre o tipo de conhecimento que deveríamos querer... de-*

6 Habermas, J. Wahrheitstheorien (Teorias da Verdade). In: Fahrenbch Melmut (ed.). *Wirkinchkeit und Reflexion (Realidade e Reflexão)*,o Pfullinge, Verlag Gunther Neske, 1973, p. 229.

pende claramente da questão teórica sobre o tipo de conhecimento que podemos querer (HABERMAS, 1973:229)[7] (*apud* ROUANET, 1986).

A possibilidade e a necessidade de uma interação entre a racionalidade técnica e a racionalidade política ou prática será retomada quando apresentarmos, neste capítulo, o modo de decisão pragmatista, defendido por Habermas.

Feitos estes esclarecimentos, apresenta-se na Figura 1.2 um quadro resumo da teoria da ação de Habermas, incluindo seus elementos linguísticos básicos.

Alguns comentários sobre este quadro (Figura 1.2) talvez sejam necessários:

Figura 1.2. TIPOS PUROS DE INTERAÇÕES MEDIADAS LINGÜISTICAMENTE

Tipos de ação / Elementos pragmático-formais	Ação estratégica	Conversação	Ação regulada por normas	Ação dramatúrgica
Atos de fala característicos	Perlocuções imperativas	Constatativos	Regulativos	Expressivos
Funções da linguagem	Influência sobre um oponente	Exposição de estados de coisas	Estabelecimento de relações interpessoais	Apresentação de si mesmo
Orientação da ação	Orientação ao êxito	Orientada ao entendimento	Orientada ao entendimento	Orientada ao entendimento
Atitudes básicas	Objetivante	Objetivante	De conformidade a normas	Expressiva
Pretenções de validade	Eficácia	Verdade	Correção	Veracidade
Relações com o mundo	Mundo objetivo	Mundo objetivo	Mundo social	Mundo subjetivo

As ações teleológicas também encarnam um saber que é fundamentável ou criticável, mas esse saber se caracteriza por ser técnica e estrategicamente utilizável e por estar apenas implicado na ação instrumental, isto é, por não ser explícito;

Considerando-se que boa parte da ciência está diretamente ligada à produção de tecnologias e estratégias, poderíamos afirmar que os atos constatativos também estão imersos em contextos estratégicos, no sentido de que, neste caso, "apóiam" a produção de efeitos perlocucionários sobre objetos físicos e "sociais". Este uso lingüístico é removido dos contextos de ação comunicativa e seu saber imanen-

7 Idem.

te é adquirido não através da interação social, mas através de mecanismos especializados de aprendizagem que transmitem habilidades técnicas e qualificações profissionais. O mau uso destas técnicas é punida como incompetência. Ou seja, o critério de validade desse saber é a eficiência. Dessa maneira, este uso da linguagem pode ser considerado monológico e abstrato (THOMPSON, 1982:103).

Diferentemente dos atos constatativos, os atos regulativos e expressivos guardam uma relação mais estreita com os tipos de ação específicos; porém, como já foi ventilado, estes atos comunicativos também podem inserir-se em contextos estratégicos e isto pode ficar em evidência analisando-se a seqüência global de uma fala e/ou de uma ação, o que permitiria identificar a orientação predominante (êxito ou entendimento).

Faremos aqui uma importante digressão. Habermas tenta encadear, posteriormente (Volume II da TAC), sua análise lingüística, baseada nos tipos puros e, principalmente, no par agir estratégico/agir comunicativo, com uma determinada interpretação da sociedade (que veremos no capítulo 2). A idéia do autor é construir uma teoria da sociedade a partir de uma teoria da ação social. Para ele o problema da ordem social é um problema de integração que depende da forma como ego e alter anexam ou coordenam seus comportamentos. Duas formas de integração seriam possíveis: a integração social, baseada no agir comunicativo dos agentes, e a integração sistêmica, enquanto aquela coordenação dos sujeitos efetuada por um médium empírico, o dinheiro ou o poder. Esta última forma de integração teria uma acepção diferente do conceito de agir instrumental, pois este último tipo de agir ainda pressupõe a orientação dos atores particulares (na definição dos fins e na organização subseqüente dos meios). A integração sistêmica, em troca, corresponderia a uma forma de controle dos comportamentos ou a uma forma de coordenação da ação realizada pela sociedade entendida como um mecanismo autodirigido (que transcende as orientações individuais). O dinheiro, expresso como capital, é um bom exemplo de um circuito ou de uma corrente de informação que substitui a linguagem (como forma de coordenação) e que ultrapassa o ponto de vista de atores individuais. O que é típico deste médium é que ele opera uma inversão objetiva da relação entre a escolha dos meios e a colocação do fim. Agora, é o próprio meio que condiciona as decisões de ação (caracterizando uma reificação dos processos sociais). Contudo, como a integração sistêmica se caracteriza por uma orientação para o sucesso e por um tipo de coordenação não valorativa (ou não normativa) da ação social, o agir estratégico pode ser mantido como o conceito de ação mais conveniente (aos meios de direção). Desta manèira, Habermas evita criticar o agir instrumental (inclusive por ser este necessário). A sua crítica se dirige precipuamente a uma forma de integração da sociedade que, ao distanciar-se do mundo da vida dos atores e tornar-se predominante, sufoca a razão comunicativa.

Ora, se o "sistema" traduz uma das formas de organização da sociedade (correlata do agir estratégico) como poderia, por outro lado, o agir comunicativo fundamentar também a ordem social? Essa é a pergunta que Habermas se coloca. A complexidade é grande, pois, o agir comunicativo se caracteriza, atualmente, pela força da crítica e do dissenso e pela autonomia moral. Habermas encontra a resposta no conceito de mundo da vida, entendido como o contrapeso conservador do dissenso. O mundo da vida, sede do agir comunicativo, é o substrato social em torno do

qual se define a forma da integração social. Assim, Habermas procura desidealizar, definitivamente, sua pragmática formal (teoria do significado dos atos lingüísticos), vinculando-a , empiricamente, a uma teoria do social. Começa a ficar mais claro o que o autor entende por contextos de agir comunicativo e por contextos de agir estratégico. Os primeiros estariam representados pelas ordens institucionais do mundo da vida (educação, família, associações normativas livres, meios de comunicação espontâneos, religião etc...). Os segundos se identificariam com o mercado econômico e o sistemas de poder administrativo – como meios de direção. Eles resumiriam os dois princípios concorrentes de integração da sociedade. Com esta inflexão teórica, a natureza dos atos de fala pode ser perquirida agora à luz de contextos concretos de ação.

Complementaremos, agora, a análise diferencial do par agir comunicativo/agir estratégico, focalizando as características específicas dos usos objetivo e prático da linguagem. Habermas inquire sobre o tipo de relação diferenciada que se estabeleceria entre fatos e linguagem, de um lado, e entre normas e linguagem, de um outro. O autor põe o assunto da seguinte maneira: se a relação entre fatos e proposições assertóricas (ação teleológica) é de tal ordem que as ordenações da natureza existam independentemente de serem constatadas ou não, no caso das normas não se dá um equivalente disso, isto é, as normas não são constituídas independentemente de toda validez: "elas estão desde o início em conexão interna com pretensões de validade normativa". Dito de outra forma, as pretensões de verdade são extrínsecas aos fatos, dizem respeito apenas aos atos de fala, ao passo que as pretensões de correção normativa são intrínsecas às normas (derivadamente dizem respeito aos atos de fala). Por outro lado, a relação entre fatos e proposições de verdade é unívoca, no sentido de que essas proposições devem se adequar aos fatos e dar conta da existência dos estados de coisas, enquanto a relação entre a existência fática de normas (que reclamam ex-ante uma validade) e sua validez social ou reconhecimento é ambígua, já que essas normas fáticas podem ser consideradas ilegítimas por meio de pretensões regulativas posteriores. Portanto, a relação entre mundo social e linguagem é de uma dependência estreita, não observável no caso da relação linguagem-mundo objetivo. Habermas dirá que: "as pretensões de validez normativas mediatizam manifestamente, entre a linguagem e o mundo social, uma dependência recíproca que não existe para a relação linguagem com o mundo objetivo (Habermas, 1989:82). Esta dependência não seria de caráter unilateral, apenas do mundo social em relação à linguagem, pois o autor sustenta que em relação a algumas proposições deônticas universais e incondicionais, como "não se deve matar ninguém", é possível verificar uma "singular objetividade das normas" (ou autonomia), o que sugere que mandamentos desse tipo reclamam validez ou sentido independentemente de serem proclamados (daí que só nos referimos a elas "secundariamente" ou "derivadamente" por meio de atos de fala).

Toda esta argumentação aponta para uma conclusão que Habermas considera crucial: a ação normativa está inteiramente condicionada pela expectativa social de fundamentação das disposições ou ordenamentos sociais (pela motivação social dos afetados), o que corresponde a uma situação bem diferente da atitude objetivante do observador teórico do mundo objetivo. Dito de outra maneira, a problemática normativa sugere imediatamente seu equacionamento no contexto de Dis-

cursos Práticos democráticos, onde a comunicação seja a mais ampla possível, envolvendo o círculo dos destinatários das normas virtuais.

A linguagem, dentro deste entendimento, é o veículo privilegiado através do qual se realiza a ação normativa. As normas, entendidas como a aplicação de valores à regulação de situações problemáticas ou de necessidades, representam, assim, pretensões de validade que visam a uma universalidade, isto é, que procuram a maior legitimidade possível (em função dos contextos histórico-concretos), como condição de sua validade social ou de seu reconhecimento. Desta maneira, as necessidades e sua regulação normativa não são algo como um "em-si", identificável objetivamente, mas se explicitam e adquirem legitimidade (ou não) em função das possibilidades da comunicação ou do uso regulativo da linguagem. A conclusões similares chegam Offe (1984:157-62) e Bell (1973:340-44) como veremos mais adiante.

Sérios esforços têm sido realizados por Habermas objetivando fundamentar a possibilidade de universalização dos discursos práticos. Em relação a esta questão, Habermas sustenta que o discurso normativo está ancorado em pressuposições universais – como por exemplo, a autenticidade, a não coerção, a participação simétrica e universal dos afetados, o uso das razões etc. – que nenhum participante de um discurso pode desconhecer, sob pena de se envolver em uma contradição performativa: quem contesta essas pressuposições deve, sem lugar para nenhuma alternativa, fazer um bom uso implícito das mesmas, se quiser "convencer", o que implica o uso de boas razões. Quem não observar essas pressuposições estará parcializando a verdade ou apelando para mentiras de maneira que, no máximo, estará "persuadindo" ou induzindo alguém a acreditar, enredando-se, portanto, numa contradição performativa (ilocutiva), isto é, "convencendo" por meio da mentira, o que seria paradoxal. Este argumento pragmatista-transcendental, retirado de Apel, evidencia-se intuitivamente no mundo da vida: ninguém se comunica moralmente se não partir da premissa de que é possível o entendimento (HABERMAS, 1989:102-14).

Para defender a universalidade dos princípios éticos do discurso moral e da argumentação em geral, Habermas se apóia, por outro lado, em várias teorias, tais como a teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget, a teoria dos estágios de desenvolvimento moral de Kohlberg e a teoria das perspectivas da ação de Selman. É importante frisar que esta universalidade moral não diz respeito a conteúdos valorativos, os quais são sempre circunstanciados e parciais, mas a procedimentos discursivos que propiciam o entendimento (sempre revivido).

A razão "descentrada" de Piaget, que corresponde à culminação do processo da evolução psicogenética, e que apresenta algumas características basilares como a autonomia moral, a reciprocidade imanente ao diálogo e uma orientação predominantemente hipotética e abstrato-formal, pode ser vista como a confirmação empírica do conceito de "racionalidade comunicativa".

A lógica do desenvolvimento moral ou a série de estágios de desenvolvimento da competência moral dos indivíduos e grupos sociais que Kohlberg define (à luz do próprio Piaget), também oferece subsídios para uma fundamentação da razão comunicativa. O último estágio, denominado de pós-convencional, caracterizar-se-ia por uma orientação ética em função de princípios formais de natureza universal. São princípios gerais de justiça: a igualdade de direitos humanos e o respeito pela

dignidade dos seres humanos enquanto indivíduos. Estes não são meramente valores reconhecidos, mas também são princípios para gerar decisões particulares (e para julgar às próprias leis). Na apropriação habermasiana da teoria moral de Kohlberg, haveria uma homologia entre esses princípios ético-universais e os procedimentos valorativos de um discurso em geral (as pressuposições éticas do discurso);

A análise de Selman sobre a diferenciação das perspectivas de ação dos indivíduos caracteriza uma evolução que se completa com a adoção da perspectiva da terceira pessoa e mútua. Esta corresponde a uma postura que para Habermas supõe a plena reciprocidade, a viabilidade do entrelaçamento dos planos da ação, de um agir orientado por normas (que supera o mero agir estratégico). A possibilidade de assumir o papel de terceira pessoa (o outro generalizado de Mead ou o ego observador de Selman) e de objetualizar, assim, uma relação performativa que ego e alter estabelecem com base em uma orientação mútua, implicaria a possibilidade de surgimento de um mundo social-normativo;

Sobre estes temas, consultar Habermas (1989) e Freitag (1985).

De qualquer maneira, é importante assinalar que Habermas entende que as pressuposições ideais de todo discurso representam uma necessidade quase transcendental de toda relação performativa que ego e alter estabelecem argumentativamente: os agentes que fazem parte de um discurso supõem sempre um consenso idealizado que opera como parâmetro de crítica de todo consenso fático, falho. Esta é a única possibilidade que o conhecimento tem de progredir.

Anteriormente, afirmamos que Habermas procura assentar por uma via lingüística a primazia do agir comunicativo sobre o estratégico. No capítulo 2 veremos, ainda, como a racionalização progressiva do mundo social, expressa em várias formas de moral e de direito, e mais genericamente a diferenciação progressiva do mundo da vida, contribuem para a consolidação paradoxal dos médiuns dinheiro e poder, como coordenadores teleológico-estratégicos da ação social. Este movimento paradoxal é mais um argumento para a tese do caráter não necessariamente originário da ação estratégica.

Desta maneira, acredita o autor fundamentar o caráter parasitário e distorcido da ação estratégica por referência às ações comunicativa e normativa, distanciando-se, assim, de uma perspectiva instrumentalista e tecnocrática, em favor de uma razão pragmática e profundamente democrática.

3. O MODELO PRAGMATISTA DE DECISÃO DE HABERMAS

Habermas distingue três modelos de decisão:

O **Modelo Decisionista**, descrito por Weber, baseado na separação estrita entre as funções do especialista e do político.

> *Este serve-se do poder técnico, mas a prática da auto-afirmação e da dominação exige, além disso, a imposição de um querer decidido. Em última instância, o agir político não pode ser fundamentado racionalmente, mas antes leva a efeito uma decisão entre ordens de valor e con-*

vicções de fé que se subtraem a argumentos concludentes e permanecem inacessíveis a uma discussão vinculante... A racionalidade da escolha dos meios... estimulada pela competência do especialista... vai justamente a par com a irracionalidade declarada da tomada de decisão perante valores necessidades e objetivos (HABERMAS, 1986:102).

Este modelo corresponde à cientificação da política e se encaixa no tipo burocrático.

Dentre as principais críticas a esse modelo, o autor destaca a enorme separação implícita entre questões técnicas e práticas e a consideração da democracia apenas como a realização de uma eleição plebiscitária, de quando em vez (para eleger dirigentes em função de virtudes reais ou supostas, típicas do carisma), não supondo tal visão da democracia uma contínua discussão racional da agenda de assuntos públicos do dirigente.

O **Modelo Tecnocrático,** que supõe um controle quase completo do político pelo especialista, resultante da progressiva racionalização da decisão como tal por meio de "estratégias calculadas e de automatismos no processo de decisão". A iniciativa sempre transitaria para a análise científica e a planificação técnica (política cientificada).

Segundo os teóricos do Estado Tecnocrático, o Estado parece abandonar a substância política da dominação em favor de uma inserção eficiente das técnicas no enquadramento de estratégias impostas pelas coisas; ele parece já não mais continuar a ser um aparelho para a imposição coercitiva de interesses infundamentáveis por princípio e só sustentáveis em termos decisionistas, para se transformar no órgão de uma administração integralmente racional.

As debilidades deste modelo estão à vista: "*Por um lado, supõe uma coação imanente do progresso técnico, que apenas deve esta aparência de autonomização ao caráter não reflexo dos interesses sociais que nele atuam: por outro lado, o modelo pressupõe um contínuo de racionalidade no tratamento de questões técnicas e práticas, contínuo que não pode existir*" (HABERMAS, 1986:110). Para Habermas, os novos procedimentos que caracterizam a racionalização da dominação neste segundo nível, de nenhum modo fazem desaparecer sem resíduos a problemática ligada à decisão de questões práticas: "*agora como antes os conflitos têm que dirimir-se, os interesses de impor-se e as interpretações de encontrar-se tanto por meio de ações como de negociações ligadas à linguagem cotidiana*" (HABERMAS, 1986:100), apesar dos controles científicos e das realizações técnicas que condicionam as questões práticas. O máximo que pode haver acontecido, segundo o autor, é uma depuração do processo de decisão de maneira a reduzir os núcleos de praticidade não racionalizáveis pela técnica, mas esse resíduo decisionista permanece como o melhor testemunho em favor da tese da impossibilidade de uma tecnificação total.

Habermas insiste em que as questões práticas não podem ser tratadas segundo um enfoque puramente tecnocrático:

Sobre sistemas de valor, ou seja, sobre as necessidades sociais e situações objetivas de consciência, sobre as direções da emancipação e da regressão, não podem se fazer quaisquer proposições vinculantes no âm-

bito das investigações que alargam o nosso poder técnico. Ou se encontram outras formas de discussão diferentes das formas teórico-técnicas para clarificar de modo no entanto racional questões práticas... ou temos que retornar ao modelo decisionista (HABERMAS, 1986:110).

Finalmente, o autor se refere à relação entre tecnocratismo e democracia, sustentanto que na moldura tecnocrática o papel dos cidadãos e dos políticos poderia quando muito limitar-se a legitimar o pessoal administrativo e decidir sobre a qualificação de competências dos funcionários nomeados: seria indiferente, de qualquer maneira, qual dos grupos concorrentes de liderança chega ao poder. Desta maneira, uma administração tecnocrática da sociedade industrial torna supérflua a formação da vontade democrática, tal como afirma Schelsky, um dos teóricos desse modelo: "*em vez de uma vontade popular política, aparece a legalidade imanente das coisas, que o próprio homem produz como ciência e trabalho*" (HABERMAS, 1986:114).

Para confrontar os dois modelos anteriores, Habermas sustenta um *Modelo Pragmatista*, que postula uma interconexão entre as técnicas disponíveis e as decisões políticas ou práticas, ou uma "inter-relação crítica", que não só desnuda o exercício da dominação, apoiado ideologicamente, de uma base legitimadora insuficiente, mas também o torna no seu conjunto acessível a uma discussão de cunho científico e, assim, o transforma de forma substancial.

Essa "inter-relação crítica" baseia-se na seguinte premissa de Dewey:

de que entre, por um lado, os valores que nascem da situação de interesses e, por outro lado, as técnicas que se podem utilizar para a satisfação das necessidades orientadas por valores, existe uma relação de interdependência... a relação é de tal ordem que se os valores perdem a longo prazo a sua conexão com uma satisfação tecnicamente adequada das necessidades reais, tornam-se afuncionais e morrem como ideologia; inversamente com novas técnicas e a partir da transformação da situação de interesses, podem formar-se novos sistemas de valores... ou seja, a introdução de técnicas continuamente melhoradas não só permanece ligada a orientações de valores indiscutíveis, mas também submete, por seu lado, os valores delegados pela tradição a uma prova, por assim dizer, pragmática de verificação... por fim, só persistiriam as convicções valorativas que fossem compatíveis de modo controlável com as técnicas disponíveis ou pensáveis, isto é, com a realização possível de valor na produção de bens ou na modificação de situações (HABERMAS, 1986:112).

Neste modelo impõe-se uma comunicação permanente e recíproca entre os especialistas e os políticos, os primeiros aconselhando as instâncias que tomam decisões e os segundos encarregando os cientistas segundo as necessidades da prática.

Controla-se assim aqui, por um lado, o desenvolvimento de novas técnicas e estratégias, a partir de um horizonte tornado explícito de necessi-

dades e de interpretações determinadas destas necessidades; e, por outro lado, controlam-se igualmente os interesses sociais refletidos em sistemas de valores pela comprovação nas possibilidades técnicas e meios estratégicos de sua satisfação. Assim, em parte se reforçariam e em parte se rejeitariam; assim se poderiam articular e formular de novo, ou então, se poderiam despir de sua transfiguração ideológica e do seu caráter obrigatório (HABERMAS, 1986:113).

Para Habermas, essa comunicação recíproca entre técnicos e políticos deve efetivamente religar-se com os interesses sociais e as orientações de um mundo social da vida já dado, o que equivale a afirmar que a opinião pública política deve mediar tal comunicação. Aduzindo novamente Dewey, Habermas sustenta que essa inter-relação nos dois sentidos apontados (determinação da direção tecnológica em virtude da definição das necessidades e exame e crítica dessa definição pela factibilidade técnica), encontra-se presa aos chamados *value beliefs; isto é, "à pré-compreensão historicamente determinada e socialmente prescrita do que é praticamente necessário numa situação concreta"* (HABERMAS, 1986:115). Tal pré-compreensão é articulada, em primeiro lugar, na comunicação dos cidadãos ligados pela convivência, e, esta última pode derivar, num segundo momento, para sua institucionalização na forma democrática de discussões públicas sistemáticas.

Assim, quando os políticos e os assessores procuram certificar-se da autocompreensão dominante das necessidades sociais devem inserir-se naturalmente no próprio diálogo que os cidadãos estabelecem entre si, se é que procuram representar suas necessidades. É evidente, por outro lado, que alguns passos da comunicação recíproca aludida, como é o caso da crítica técnica da definição de necessidades, podem implicar extrapolação do nível dialogal dos indivíduos, supondo uma antecipação. No entanto, tal antecipação de "novas" necessidades deve ser ratificada pelos próprios atores políticos, para que estas se tornem representativas (e viáveis).

Ora, estas "considerações de princípio" não podem obscurecer o fato de que para o autor as condições empíricas para a aplicação do modelo pragmatista não existem, tendo em vista, particularmente, a questão da tradução dos assuntos técnicos e das estratégias políticas para uma linguagem ordinária.

Apesar desse diagnóstico, a análise de perspectivas de Habermas é otimista. De um lado, o autor apresenta dados relativos à investigação militar e tecnológica dos E.U.A. que sugerem que a inter-relação entre especialistas e políticos não só é possível, como já existe na realidade, dando-se em torno de problemas objetivamente demarcados, já estabelecidos e, especialmente, em torno da política de investigação de longo prazo (na qual é evidente a necessidade de uma formulação conjunta do deve ser normativo da sociedade e da factibilidade ou do desenvolvimento tecnológico). Por outro lado, confia no soerguimento da opinião pública (hoje em dia desmoronada) e no papel dos meios de informação na retradução dos assuntos científicos.

No entanto, o modelo pragmatista obtém sua fundamentação precípua do futuro, da necessidade programática de um controle racional da sociedade, controle que suponha uma reflexão vinculante [geral] das questões práticas e teóricas e de sua relação recíproca. Só assim, poder-se-ia superar a relação irônica que existe

atualmente entre técnica e práxis, assim caracterizada: a relação tensional entre forças produtivas e instituições sociais, que Marx descreve, está implícita na não tematização dos condicionantes práticos da técnica (os que assim atuam em termos de "uma história natural", espontaneamente), de modo que essa não tematização se reflete na "*permanente desproporção entre os resultados de uma racionalidade tensíssima... [do desenvolvimento produtivo]... e objetivos irrefletidos, sistemas de valores rígidos e ideologias caducas*" (HABERMAS, 1986:104).

Relembrando, o modelo pragmatista se diferencia dos dois anteriores: pelo controle mútuo que entre si exercem os políticos e especialistas; pelo controle da relação anterior pela sociedade. Neste modelo, a racionalidade decisória caracteriza uma interação crítica entre a racionalidade finalística pura e a racionalidade política substantiva impregnada de legitimidade, não atribuindo-se *a priori* a primazia a nenhuma forma particular. Se alguma primazia está subentendida é a da comunicação legitimadora sobre a ação teleológica nas dimensões política e econômica. Condição básica para o exercício do modelo pragmatista é, ainda, a mútua tradutibilidade ou reversibilidade da linguagem teórica e prática.

A análise dos modelos decisionista e tecnocrático nos levou à caraterização da lógica do modelo pragmatista, assumindo como superior. Veremos agora qual é o diagnóstico que Habermas traça da evolução das lógicas da tomada de decisão. Este diagnóstico não é tão otimista e aponta para a preponderância fática da racionalidade tecnocrática, estendida à própria ação político-interativa.

Os estágios da racionalização que o autor identifica são os seguintes (HABERMAS, 1974:253-82):

A primeira fase da racionalização é tecnológica no estrito senso: empregam-se técnicas colocadas à disposição pela ciência para a realização de fins, os quais ainda são determinados valorativamente ou politicamente, nos moldes do decisionismo.

A segunda fase se constitui diante da necessidade de escolher entre técnicas alternativas funcionalmente equivalentes e determinados fins. Neste nível atua a teoria da decisão, a qual analisa "normativamente" as possíveis decisões de acordo com a racionalidade da escolha definida como "econômica" ou "eficiente". A racionalidade instrumental subjuga a dimensão finalístico-valorativa da escolha racional, na medida em que os sistemas valorativos que fundamentam os fins são excluídos de uma discussão cogente (subjetivados, portanto) ou são formalizados, ou seja, reduzidos a um único valor central, utilitário, que se define em relação ao sistema de trabalho social como sendo a própria produtividade. O problema dessa formalização é a impossibilidade de explicitar a serviço de quem ou de que finalidades políticas e sociais se coloca a produtividade. Para Habermas, a adoção da racionalidade tecnológica com "valor" é um ato normativo, de tipo decisionista, pois o próprio positivismo sugere que a racionalidade da conduta é um valor que simplesmente podemos aceitar ou rejeitar. Não sendo possível fundamentar esse valor ou respaldá-lo no plano da discussão ou da argumentação crítica (visto que o positivismo nega à argumentação a capacidade de gerar "critérios de verdade" para as normas e os valores) deduz-se que essa opção tem um núcleo de compromisso ou de ato de fé ("fé na razão"). Neste nível, portanto, necessidades subjetivadas e valores formalizados entram como dados (irracionais) de um cálculo em que predomina a racionalidade dos meios (racionalidade finalística pura).

O terceiro nível de racionalização está representado pelo cálculo da conduta racional em face de um oponente que também atua racionalmente. É o cálculo estratégico que se verifica em situações de conflito ou de concorrência e que se caracteriza pela abertura do futuro a várias possibilidades de ação, não completamente determináveis. A incerteza e a informação incompleta são características deste nível. Para Habermas, as situações estratégicas (equacionadas pela teoria dos jogos) exercem uma peculiar compulsão técnica sobre os sistemas de valor. Independentemente da qualidade intrínseca dos sistemas de valor concorrentes, os jogadores se comportam segundo a mesma perspectiva (avaliando as mesmas conseqüências), qual seja, o sucesso na auto-afirmação contra um oponente, a segurança da sobrevivência. Os valores originários são assim relativizados em termos de um valor estratégico, formal, quase biológico: a adaptação, a reprodução da vida.

Nas palavras de Habermas:

> *A basic value also enters into the technical task itself, manely, sucessful self-assertion against an opponent, the securing of survival. The originally invested values, that is, those value systems with which decision theory initially is solely occupied, are them relativized in terms of this strategic value, by wich the game or the conflict is given its orientation... Then ultimately it is sufficient to reduce all values systems to an, as it were, biological basic value, and to pose the problem of decision-making generally, in the following form: How must the systems by which decisions are made-wether by individuals or groups, specific institutions or entire societies - be organized in order to meet the basic value of survival in a given situation and to avoid risks. The goal functions, which together with the initially invested values furnished the program, here disappear in favor of formalized goal variables, such as stability or adaptability, which are bound solely to a quasibiological basic requirement of the system, that of reproducing life* (HABERMAS, 1974:273).

No quarto nível, todo o esforço da decisão pode ser delegado a uma máquina. Conquanto esta fase é ficcional, o autor estaria referindo-se à possibilidade de um controle racional total sobre a sociedade, à perspectiva de uma autonomização das técnicas de administração social, especificamente das máquinas cibernéticas, e à emergência de um processo de "auto-estabilização instintiva" que estreitaria ainda mais a base valorativa, sublimada na busca do máximo de poder e bem-estar, no ideal da ultraestabilidade.

Nas palavras do autor:

> *The value systems excluded from the process of racionalization at a lower level would themselves also be rendered interchangeable in accordance with the criteria of racional behavior; indeed, these values could only enter, as a liquid mass, into the adaptative procedures of a machine wich estabilizes its own equilibrium and programs itself because the values had previously been rendered irrational qua values* (HABERMAS, 1974:274).

Apesar do processo de racionalização dificilmente ter superado os dois primeiros estágios, Habermas identifica uma tendência perigosa para a tecnologização dos sistemas de valores e das escolhas (para a sua produção técnica), que inclui, como insinuamos anteriormente, o cálculo estratégico ou a racionalidade político-substantiva. Tal tendência precisaria ser contrabalançada por uma razão pragmática e profundamente democrática.

O principal problema verificado em relação ao cálculo estratégico diz respeito, como se pode apreciar, a um deslocamento da preocupação com a validade intrínseca dos sistemas de valor (ligados à decisão) em favor das estratégias do acerto, da vitória, da permanência a qualquer preço.

Outro problema que o autor destaca é a pretensão "cibernética" de estabelecer um controle sobre todas as incertas possibilidades do futuro (já presente embrionariamente na teoria da ação estratégica). Uma condição básica para a realização desta pretensão é a possibilidade de estabilização (ou controle) dos sistemas valorativos no horizonte temporal das políticas construídas.

Citando Horst Tirrel, Habermas desaconselha essa pretensão:

> *value systems can no longer be regarded as stable over a longer period. What can be desired depends on what can be made possible, and what can be made possible depends on what one desires. Goals and utility functions are not independent variables. They are, in reciprocal interaction with the scope of decision-making. Within broad limits conceptions of value can be directed. In the face of incertainty wich marks the alternatives of future development there is no prospect for seeking to set up rigid models of decision-making and to offer strategies for longer time... If proves more meaningful to view the problem of decision making in a more general way and to look into the suitability of decision making sistems. How must an organization be constitued so that it will be equal to the uncertainty introduced by innovation and political vicissitudes? ...Instead of assuming a specific-making system and a valor system as definitely given, the suitability of this system for fulfilling its tasks must be investigated. What feed-back mechanisms to its object system are necessary? What data about the object system are needed and to what degree of precision? What devices are necessary for the preparation of this data? Which value systems are at all consistent and guarantee chances for adaptation, and therefore for survival* (HABERMAS, 1974:274-75).

Segundo esta referência, o processo de tomada de decisão deveria prescindir de modelos rígidos e da definição de estratégias para períodos longos de tempo, já que os cursos de ação são extremamente incertos e os valores instáveis, dependendo estes últimos das possibilidades de realização técnica, em contínua evolução. Mais importante do que isso seria perguntar-se sobre a adequabilidade do sistema de decisão aos objetivos do sistema; identificar formas organizacionais capazes de assimilar as vicissitudes e desenvolver continuamente a inovação; produzir informação adequada aos objetivos; operar uma retroação permanente sobre os objetivos;

e, principalmente, identificar consistentemente os valores que melhor expressam os interesses sociais e que têm mais oportunidades de adaptação e de sobrevivência. Chama a atenção, neste particular, a presença de semelhanças notórias entre estas recomendações e as idéias de alguns autores da moderna teoria administrativa.

Destas recomendações, a mais proeminente parece ser a última: a necessidade da definição de critérios para a validade dos sistemas éticos de satisfação de necessidades humanas. Estes critérios devem derivar do complexo de interesses subjacentes e justificados comunicativamente em função deles. Isto pressupõe um conceito compreensivo de racionalidade, que inclua a validação das normas práticas, de maneira que estas últimas não sejam apenas "decididas", esquivando-se à razão.

Lenk, discutindo os perigos do planejamento tecnocrático, tem destacado a obrigatoriedade da busca de normas, da discussão de objetivos e do julgamento valorativo, considerando que a medida normativa, o "deve-ser", do planejamento identifica-se com "as condições de existência humana" e que esta fórmula "indefinida", vazia de conteúdo, precisa ser concretizada na sua especificidade.

Este último autor adere ao modo pragmatista, afirmando: que as medidas normativas não são estáticas, dependendo também das decisões tecnológicas, o qual implica necessidade de uma compatibilização entre decisões e prognósticos técnicos e práticos; que não existe uma linha lógica de conclusão que leve do "será" e do "poderá" (planejamentos operativo e estratégico respectivamente) ao "deverá" (planejamento normativo) – isto seria um sofisma tecnocrático; que também não é possível uma dedução puramente lógica do tecnologicamente realizável a partir do "deverá";[8] que, na realidade, as possibilidades tecnológicas são "apenas limitadas" pelo planejamento normativo, (assim como o operativo o é em relação ao estratégico); que esta "limitação" evidencia, por assim dizer, ligações necessárias do planejamento com "os níveis superiores" (decisórios), o qual não substitui a necessidade de que sejam produzidos projetos construtivos de planejamento nos "níveis inferiores"; que essa ligação com "níveis superiores" implica no modelo da comunicação entre o político e o especialista; que mesmo assim existe o perigo de uma tecnocratização do político, pela natural tendência para a especialização do técnico e pela busca do político de soluções administrativo-tecnocráticas efetivas, elegantes e rápidas que evitem, tanto quanto possível, dificuldades fundamentais. Isto torna necessários "corretivos críticos independentes".

Nas palavras de Lenk:

> *Corretivos críticos independentes e planejamento normativo (no sentido de Ozbekhan, do julgamento valorativo) dependem da comunicação e da cooperação – permanentes e institucionalizadas – com especialistas em generalidades, universalísticos e com capacidade de julgamento, que disponham de capacidade para a análise estrutural de normas e sis-*

8 Na nomenclatura de Ozbekhan, autor utilizado por Lenk, o planejamento normativo corresponde à definição valorativa de uma situação-objetivo; o planejamento estratégico representa a definição de metas derivadas e a análise de alternativas possíveis (cursos de ação); e o planejamento operativo corresponde à definição de seqüências de estratégias ou dos cursos de ação definitivos. O "será" (operativo) e o "poderá" (estratégico) são definidos como o tecnologicamente realizável.

temas, para a formulação de objetivos fundamentais, para a comparação racional entre valores, para o julgamento crítico de preferências, além da fantasia para a fixação de objetivos parciais, assim como de conhecimentos empíricos e teóricos para a iniciativa e a divulgação de normas e objetivações. Em termos resumidos: sociólogos culturais, sociólogos organizacionais e filósofos da argumentação normativa, assim como, da análise de normas e valores devem participar duradouramente (isto é, institucionalizadamente) no grupo dos planejadores. Só assim serão efetivos os corretivos e as críticas racionais. Só assim poderá ser percorrida a estreita trilha entre a expertocracia e a tecnocracia de um lado, e, do outro lado, a arbitrariedade decisionística, e mesmo assim utilizar plenamente os níveis então já conquistados dos processos tecnológicos de comando (LENK, 1975:144).

Concordando com esta última sugestão de Lenk, especialmente pela ênfase dada à dimensão normativa, acrescentaríamos que a melhor maneira de evitar o risco da tecnocratização e da centralização, decorrentes de um modelo de comunicação entre o político e o especialista circunscrito à cúpula, está representado pela ênfase na participação popular como inadiável "corretivo independente".

Em relação a essa afirmação, é importante salientar o ponto de vista comunicativo de Habermas, segundo o qual, a legitimidade da argumentação normativa depende da abrangência da participação e dos pressupostos da simetria e não-coerção. Esta reafirmação de uma racionalidade prática e crítica deve ser representada como alternativa aos modelos teóricos que existem no planejamento, especificamente: ao modelo weberiano da ação teleológica, o qual objetivista ou empírico-analítico no que diz respeito aos meios e subjetivo ou "normativista" no que tange aos fins; e ao modelo da racionalidade objetiva dos modernos enfoques racional-sistêmicos como o de Luhmann, por exemplo, caracterizado pela compreensão da administração com um sistema quase autônomo de condução, separado da política e da reflexão social, capaz de gerar, numa amálgama com a ciência, uma capacidade sempre alargada de seleção contingente e de produção de suas próprias estruturas. Em ambos os casos, estes últimos dois modelos colocam a participação popular entre parênteses: o primeiro, por entender a decisão de uma perspectiva estratégica, monológica; o segundo, por pressupor "o fim do indivíduo" e a possibilidade de um controle racional da sociedade através de uma administração separada da política, onde o próprio poder é condicionado pela ciência (num contínuo entre poder e verdade). A este respeito, é importante a leitura da discussão sobre complexidade e democracia que Habermas realiza debatendo com Luhmann. (HABERMAS, 1980:163-176).

4. O CONCEITO DE SITUAÇÃO

O conceito de ação comunicativa destaca: o aspecto teleológico da realização de fins (ou de execução de um plano de ação) e o aspecto comunicativo de interpretação da situação e de obtenção de um acordo. À definição monológica da

ação, de Weber, como uma simples relação de meios e fins, Habermas acrescenta, portanto, a dimensão comunicativa, referente à comum definição da situação, harmonizando-se, assim, os planos individuais. Esse duplo caráter da ação se expressa pela distinção entre ação e ato comunicativo, referindo-se à distinção entre o impacto efetivo da ação sobre o mundo externo, de um lado, e à organização prévia, comunicativa, da ação. O êxito na realização de um plano de ação se mede pelo impacto real atingido (pelo cumprimento efetivo do plano) e pelo grau de entendimento alcançado sobre o plano. Evitar o risco de que o entendimento fracasse é para Habermas uma condição necessária para evitar o risco do fracasso do plano posto em prática.

Para explicar o conceito de situação, concebido em geral como o objeto de um plano de ação, o autor utiliza um exemplo simples, que discutiremos agora (HABERMAS, 1987:172-76).

O pedreiro veterano que manda um colega mais jovem, recém-contratado, buscar cerveja e lhe pede que tenha pressa e retorne em dois minutos, parte da pressuposição de que os implicados, aqui o destinatário e os que escutam, têm clara a situação: a proximidade da hora do almoço é o tema; ir buscar cerveja é o fim relacionado com este tema; um dos colegas mais velhos concebe o plano de mandar um colega jovem apanhar a bebida; o jovem, dado seu *status*, dificilmente poderá subtrair-se a esta situação. A hierarquia informal do grupo de trabalhadores ocupados na obra é o marco normativo a partir do qual uma pessoa pode exigir de outra que faça algo. A situação de ação vem definida pela pausa para o almoço no tocante ao tempo e pela distância entre a obra e o botequim mais próximo no que se refere ao espaço. Mas se ocorre que o botequim mais próximo não fica a dois minutos, isto é, o plano concebido só poderá ser implementado, dada essa restrição, caso se dispuser de um automóvel, talvez o interpelado responda: "mas eu não tenho carro". Neste caso, uma pressuposição de existência objetiva (um botequim que fica a dois minutos e/ou a existência de um carro) cai por terra, colocando a necessidade de uma redefinição da situação compartilhada por todos. O velho pedreiro se dá conta que tem que revisar a suposição de que o botequim mais próximo está aberto na segunda-feira. Ora, uma situação diferente ocorre quando o jovem interpelado responde: "hoje não tenho vontade de beber cerveja". Da reação de perplexidade dos colegas pode inferir-se que a cerveja para o almoço é ali uma norma social que transcende quaisquer desejos subjetivos. Ou talvez o mais jovem não compreenda o contexto normativo que pressupõe o pedido ou a ordem e se atreva a perguntar quem irá apanhar cerveja no dia seguinte. Ou talvez por desconhecer o ritmo local de trabalho (por ser de uma outra região) e o costume de um almoço tão cedo, retruque: " e porque tenho eu que interromper agora meu trabalho?"

Em todos os casos de falha de entendimento é necessário um reagrupamento ou uma ampliação dos elementos da situação da ação, visando restabelecer o entendimento. Nos dois primeiros casos, a suposição de que o botequim mais próximo está aberto na segunda-feira fica rebaixada a uma opinião subjetiva que resulta falsa; o suposto não desejo de tomar cerveja durante o almoço resulta ser uma transgressão a uma norma de comportamento coletivamente reconhecida. Nos dois casos seguintes, a interpretação da situação é objeto de uma ampliação no que diz respeito a elementos do mundo social: vai apanhar cerveja aquele que tem o *status* mais bai-

xo e às onze horas aqui se almoça. A estas indefinições subjazem as pressuposições formais de comunidade (ou intersubjetividade) que são o mundo objetivo, o mundo social e um mundo subjetivo próprio de cada qual. Com esse sistema de referência, os participantes supõem que as definições da situação que em cada caso constituem o pano de fundo de uma emissão concreta regem intersubjetivamente.

As situações não ficam "definidas" no sentido de uma delimitação precisa. Uma situação é só um fragmento que os temas, fins e planos realçam e articulam em cada caso dentro dos plexos de remissões que constituem o mundo da vida e esses plexos estão dispostos concentricamente e se tornam cada vez mais anônimos e difusos ao aumentar a distância espacial, temporal e social. Assim, o caso de nossa pequena cena de pedreiros; o lugar onde está se construindo em uma determinada rua; o ponto no tempo que representa uma segunda-feira perto do almoço e o grupo de trabalhadores de referência constitui o ponto zero de um sistema de referência espaço-temporal e social de um mundo que os participantes "abrangem no ato". O entorno urbano da obra, a região, o país, o continente etc., constitui, no que tange ao espaço, um mundo "acessível em potência", ao qual correspondem pelo lado do tempo o transcurso do dia, a própria história pessoal, a época etc., e pelo lado social, os grupos de referência que são a família, a comunidade local, a nação etc. etc., até a "sociedade mundial".

O tema constituído pela iminente pausa para o almoço e o plano de ir apanhar cerveja, em relação com o qual se aborda o tema, delimitam uma situação no mundo da vida dos diretamente implicados. Esta situação se apresenta como um âmbito de necessidades atuais de entendimento e de possibilidades atuais de atuação: as expectativas que os colegas vinculam à pausa para o almoço, o *status* do colega recém-contratado, a distância entre a obra e o botequim, ter ou não ter um carro etc., figuram entre os componentes da situação. O fato de que ali se esteja construindo um prédio de apartamentos de dois quartos: que o colega jovem, um estrangeiro, não tenha seguro social, que outro colega tenha três filhos; ou que o prédio esteja sendo normatizado pelas regulações municipais são circunstâncias que não são relevantes para a situação dada.

Mas os limites são fluidos. Isto fica manifesto quando aparece o dono do prédio com uma caixa de cervejas para agradar os trabalhadores; quando o trabalhador estrangeiro, ao aprontar-se para ir apanhar a cerveja cai da escada; ou quando surge o tema da regulação de um novo subsídio familiar; ou quando aparece um arquiteto da prefeitura para supervisionar o cumprimento das normas urbanísticas etc. etc. Nestes casos o tema se desloca e concomitantemente o horizonte da situação, isto é, o fragmento do mundo da vida relevante para a situação, para o qual surge uma necessidade de entendimento em relação com as possibilidades de ação; as situações têm seus limites que podem ser ultrapassados a todo instante; daí a imagem introduzida por Husserl de um horizonte que se desloca ao mudar o lugar em que a gente se situa e que quando a gente se movimenta em "uma paisagem que não é plana" pode dilatar-se ou contrair-se.

Quando, por exemplo, o fato de que o colega estrangeiro (que cai da escada) não conta com um seguro social penetra subitamente no âmbito de relevância de um campo temático, pode aceder à linguagem e sob diferentes papéis ilocucionários: um falante pode constatar que pode lamentar ou ocultar que p; pode repro-

char que p. Quando o assunto se transforma em um ingrediente da situação, pode tornar-se sabido e ser problematizado como fato, como conteúdo de uma norma, como conteúdo de uma vivência. Antes disso, essa mesma circunstância só está dada como uma auto-evidência do mundo da vida com a qual o afetado está familiarizado intuitivamente sem contar com a possibilidade de uma problematização. Não é sequer algo sabido, considerando que o saber se caracteriza por ser fundamentado e questionado. Só os limitados fragmentos do mundo da vida que caem dentro do horizonte (móvel) de uma situação constituem um contexto de ação orientada ao entendimento que pode ser tematizado e aparece sob a categoria de saber. Desde a perspectiva centrada na situação, o mundo da vida aparece como um depósito de auto-evidências e convicções inquestionadas, das quais os participantes fazem uso nos processos cooperativos de interpretação. Mas só quando se tornam relevantes para uma situação pode este ou aquele elemento, podem determinadas auto-evidências ser socializadas na forma de um saber sobre o qual existe consenso e que ao mesmo tempo é suscetível de problematização.

A situação, assim definida, representa o conjunto de meios, recursos e condições (restrições ou obstáculos) que definem as possibilidades de ação, delimitadas em função de um tema, relacionado com um fim e um plano de ação. Sobre esses componentes da situação se impõe a necessidade de um entendimento, para o qual são mobilizadas as capacidades do mundo da vida relevantes.

Uma característica importantíssima do conceito de situação se refere a que o ato de interpretar aqui assume uma posição pragmática. Citando Schutz, Habermas realça este aspecto:

> *...Ya en la actitud natural me encuentro ante la tarea de interpretar el mundo. Tengo que entender mi mundo en el grado necesario para actuar en él y obrar sobre él... el interés definido en relación con un plan, que deriva de la jerarquia de los planos que uno se ha propuesto en la vida, delimita la necessidad que hay de definir la situación. La situación sólo necessita ser definida en el grado necessario para dominarla* (HABERMAS, 1987:181-82)

O conceito de situação, oriundo da fenomenologia, tem hoje em dia uma aplicabilidade direta especialmente no planejamento situacional que analisaremos no cap. 4. Da análise deste conceito, segundo Habermas, resgatamos vários elementos:

- o caráter ativo de toda explicação, no sentido desta responder a um projeto de ação de participantes diretamente envolvidos na situação;
- o caráter policêntrico ou comunicativo da explicação, envolvendo vários atores que tematizam pretensões de validade;
- a influência direta que a tradição e os referentes sociais e cognitivos dos atores exercem sobre a explicação situacional, fazendo com que ela seja sempre dirigida pelo contexto situacional;
- o recorte espacial, temporal e social que toda explicação implica;

- a evidência de que toda explicação implica na tematização de proferimentos diferenciados que dizem respeito ao cognitivo, normativo e subjetivo;
- a idéia de que o nível de profundidade (ou rigor) da explicação se subordina ao tipo particular de intervenção que se pretende;

5. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE PLANIFICAÇÃO

A taxonomia atual da planificação na América Latina incorpora duas formas básicas, definidas por Matus (1987:51-56) como o enfoque normativo e o estratégico, este último englobando a vertente do planejamento estratégico-situacional, do autor referido. A apresentação da teoria do agir comunicativo de Habermas nos sugere a necessidade de acrescentar um enfoque comunicativo.

À luz da discussão anterior, podemos associar o planejamento normativo ao modelo da ação instrumental e o estratégico ao próprio modelo da ação estratégica.

O enfoque normativo, em planificação, é um enfoque técnico-econômico que lida com a realidade como problemática bem estruturada. Tomamos este termo aqui como sinônimo de problemática objetiva. A relação que se estabelece entre o sujeito da planificação e a realidade planejada é aquela relação típica do paradigma da consciência. Um único sujeito – o Estado – instrumentaliza uma ação sobre um sistema social concebido de maneira objetual, em uma relação não interativa. Não há outros atores. Ao sistema social são atribuídas leis objetivas, de caráter econômico. A partir do conhecimento destas leis, o sujeito que planeja pode prever com precisão os efeitos de um estímulo ou de uma atuação sobre seu objeto. Este apenas reage de maneira comportamental, produzindo efeitos estáveis, repetitivos. Dada a inexistência de outros atores, o sistema de planejamento considera uma única situação-objetivo e uma única definição de situação. A trajetória se define como o caminho ótimo do ponto de vista da eficiência econômica.

O enfoque estratégico se constitui como uma crítica ao enfoque normativo, por ser este último um enfoque monológico, comportamental, e por supor exclusivamente os fins do Estado. Como reação ao economicismo do normativo (muito mais preocupado com a racionalidade dos meios), o enfoque estratégico irá realçar a importância do elemento político-interativo. A realidade planejada não pode ser considerada objetualmente: é uma realidade semi ou mal estruturada na medida em que inclui o projeto de outros atores (que é uma realidade interativa, portanto) e na medida em que esses projetos representam fins valorativamente diferenciados, concepções de sociedade e criações imaginativas e ativas. Por outro lado, o enfoque estratégico irá questionar a posição de externalidade que o enfoque normativo atribui ao Estado em sua relação com o sistema social, afirmando que esse sujeito também faz parte desse sistema, sendo condicionado por ele: está em "situação". Neste sentido o sistema planejado é um sistema criativo que interatua com o ator que planeja, o qual interpreta a situação e formula suas intenções desde dentro de uma situação que o determina. Sujeito e Objeto se entrelaçam ativamente. Ao ser um sistema interativo, ainda, o planejamento se abre à possibilidade de várias explicações, situações-objetivo e trajetórias, lidando com a incerteza.

Este enfoque de planificação estratégica, tal como Matus o delimita, sem dúvida inova em várias áreas, ao readaptar o paradigma da consciência, tornando-o *mais dialético e dinâmico*, e, ao *reconhecer a necessidade de uma explicação* "policêntrica" e de um cálculo interativo (levar em conta o projeto dos outros), mas continua apresentando problemas, como é o nosso objetivo demonstrar no capítulo 4. Mantém-se preso ao paradigma da consciência privilegiando o conhecer e o agir finalístico ao entendimento intersubjetivo. O agir estratégico ainda é concebido, do ponto de vista da seleção dos fins, como uma racionalidade subjetiva da ação, no sentido weberiano. Por outro aspecto, esta concepção estratégica, de natureza egocêntrica, implica considerar os outros como simples recursos ou restrições para o projeto próprio. Esta objetualização dos outros se expressa no conceito de estratégia, entendida como uma atuação empírica de poder que visa a redução do campo de ação dos outros, de modo a torná-los simples comportamentos previsíveis. Não há o devido reconhecimento da possibilidade de uma coordenação normativa da ação e, se ela existe, é de caráter parcial, pela tendência a uma absolutização da perspectiva do conflito e por uma compreensão ainda "positivista" das questões práticas, como questões que não supõem um tratamento cognitivo (ou uma análise baseada no critério de correção normativa).

Em face destes dois enfoques propõe-se uma compreensão comunicativa do planejamento. Isto implica concebê-lo como um sistema de fala ou de pretensões de validade, que opera uma coordenação intersubjetiva da ação no nível da definição comum de uma situação (momento explicativo) e das intenções dos atores (definição normativa). Neste segundo caso, trata-se da realização de acordos sobre pretensões de validade referentes a atos regulativos voltados para o futuro, isto é, a compromissos de ação dotados de legitimidade. A visão comunicativa do planejamento implica, finalmente, o resgate do próprio mundo interno no nível do processo decisório.

Ao trazer à tona a racionalidade normativa e expressiva, omitidas pelo modelo finalístico, a compreensão comunicativa revaloriza as questões da legitimitade e autenticidade dos planos de ação, introduzindo a necessidade do entendimento.

Autores como Flores (1989) defendem, hoje em dia, esta visão lingüística do planejamento organizacional. As organizações passam a ser compreendidas como redes de conversações recorrentes que visam a adoção de compromissos (correspondentes aos atos regulativos na taxonomia habermasiana). Centralmente, as organizações priorizariam as diretivas ou petições e os compromissos ou promessas. Nesta perspectiva, os atos de fala predominantes no planejamento organizacional seriam os de caráter compromissário. Mas o planejamento organizacional incorporaria subordinamente outros atos de fala como os assertóricos (ligados à descrição e à explicação de situação) e os declarativos (correspondentes à designação de responsabilidades, à definição de prioridades etc.).

No capítulo 4, veremos como o próprio Matus abraça a taxonomia dos atos de fala de Austin e Searle (que Flores aplica em termos de uma reconceptualização da racionalidade organizacional) e sustenta uma compreensão do planejamento baseada na distinção ato de fala-ação. Os atos planejados e produzidos suporiam a precedência de atos de fala.

Na perspectiva do enfoque comunicativo, as racionalidades normativa (instru-

mental) e estratégica suporiam um saber passível de ser expressado sob a forma de enunciados e atos de fala explícitos. A questão que Habermas coloca é a subordinação de um tipo de racionalidade teleológica à uma racionalidade comunicativa. Esta última operaria uma sorte de coordenação indireta do próprio agir teleológico puro. Toda ação teria, nesta moldura, um caráter profundamente lingüístico. A linguagem teria uma dimensão de compromisso imanente, na medida em que permitiria acoplar a intenção dos agentes da ação.

O enfoque comunicativo subentende uma mudança paradigmática, um questionamento profundo do paradigma do sujeito. O planejamento, na nova visão, deixa de relacionar sujeitos isolados com objetos, sob a forma de conhecer ou do atuar. Haveria uma substituição da categoria sujeito pela figura de uma intersubjetividade lingüística mediada, que conhece e atua sobre estados de coisas do mundo objetivo, configurações normativas do mundo social e vivências internas do mundo subjetivo.

O conceito de situação de Habermas é o conjunto de meios, recursos e condições (restrições) que definem as possibilidades de ação, tendo em vista um fim, um plano de ação. Este conjunto supõe um recorte social, temporal e espacial, realizado em razão daquele fim. Sua definição supõe a necessidade do entendimento. É o entendimento sobre os elementos objetivos, normativos e expressivos da situação a condição básica para o êxito de um plano. O plano comporta, assim, a utilização de atos de fala diversos, de natureza cognitiva, regulativa e expressiva.

Matus, como se verá nos capítulos 3 e 4, utiliza o conceito de situação, considerado como um recorte problemático, de natureza explicativa, definido pela necessidade de uma ação. A definição situacional matusiana, como adiantamos, implicaria o requisito do policentrismo, sucedâneo da categoria entradimento. Nossa crítica a esta visão do conceito de definição situacional refere-se a uma sorte de generalização do conflito, considerada como uma outra característica da "situação" que estaria a exigir um tipo de procedimento predominantemente estratégico. Matus, desta maneira, enfrenta a contradição inerente a uma tentativa de inclusão de elementos comunicativos dentro de um paradigma de base que continua preso à filosofia do sujeito. Uma determinada postura objetivamente (ou reificadora) dos outros deixaria transparecer uma sorte de falta de convicção quanto as possibilidades do agir comunicativo nos casos de conflito de posição. Sobre este particular, é importante revalorizar o papel do Discurso como um tipo de agir estratégico *sui generis*, que supõe a resolução (ou tentativa de resolução) do conflito imanente através de um processo argumentativo.

O **planejamento, na moldura** comunicativa, seria um sistema de atos de fala que precederia à ação teleológica, uma forma de coordenação intersubjetiva desta última. Supondo sempre situações problemáticas ou de rompimento, este sistema de comunicação evoluiria predominantemente no campo da argumentação discursiva. Na área social, o planejamento estaria dominantemente ligados à esfera de um discurso prático, normativo.

É interessante reparar que Matus, em que pese sua moldura estratégica, tende a revalorizar a dimensão comunicativa, ao assentar a idéia de que um plano é uma série de argumentos fundamentados sobre a causalidade dos fenômenos que se quer enfrentar e sobre as apostas representadas pelos prognósticos condicionados da eficácia de ação de um plano propositivo. Neste sentido, Matus procura elementos

da teoria de argumentação de Toulmin, de modo a propor um esquema de análise da vulnerabilidade dos planos, baseada no rigor dos argumentos subjacentes às definições situacionais (do que é e do que deve ser) (MATUS, 1992:192).

Retornando à análise da taxonomia atual dos enfoques de planejamento na América Latina, é importante assinalar que uma absolutização do enfoque normativo e/ou do enfoque estratégico comporta dois problemas: o reducionismo do conceito da racionalidade da ação a uma perspectiva objetivamente, tendo em vista que o paradigma estratégico tende a reificar a interação social; e a sugestão de uma polaridade entre um modelo tecnocrático e um modelo de planificação política decisionista, que implica dissociação entre questões técnicas e práticas.

O modo pragmatista de decisão de Habermas chama a atenção para a interdependência crítica que se estabelece entre essas duas ordens de questões, com os valores definindo a orientação do desenvolvimento técnico e com a técnica condicionando a possibilidade de realização dos valores. Destaca, ainda, a necessidade de uma associação entre a linguagem especializada, científica, e a linguagem ordinária da opinião pública dos cidadãos.

Traduzindo esta discussão para o campo do planejamento, deduzimos que a racionalidade do mesmo é alargada ou diversificada, contendo elementos "normativos" ou instrumentais, elementos típicos de uma racionalidade material ou político-substantiva e elementos subjetivos, todos eles subordinados a um agir comunicativo de base. Não haveria, assim, uma única racionalidade do planejamento, mas várias, entrelaçadas criticamente pela comunicação.

Junto com Matus, aceitamos a idéia de um sistema de decisão múltiplo em razão de tipos distintos de problemas. Esse autor fala em problemas bem estruturados, semi-estruturados e mal estruturados. Um problema bem estruturado seria um problema objetivo, de variáveis causais conhecidas e enumeráveis, de possibilidades de intervenção também conhecidas e enumeráveis, e de um alto nível de consenso quanto a sua valoração como problema e a sua forma de enfrentamento. Um problema semi ou mal estruturado comportaria um nível de incerteza maior, em relação à precisão de suas formas de causalidade e de suas formas de enfrentamento e um nível de dissenso significativo entre os atores ligados a esse problema no tocante a seu valor e forma de intervenção. A gênese de um problema semi-estruturado ou criativo, assim como o seu enfrentamento, suporiam um embate dinâmico entre atores, que concede a esse tipo de problema um caráter mais incerto e menos determinístico (MATUS, 1987:124-6).

Matus sustenta, via de conseqüência, uma adequação dos modelos de decisão ao tipo de problemática predominante: um subsistema normativo para a problemática bem estruturada e um subsistema estratégico para a problemática semi ou mal estruturada.

O anterior sugere uma adaptação dos modelos de decisão de modo a se priorizar um determinado tipo de enfoque de acordo com as características predominantes de uma situação problemática. Mas isto não deve levar à conclusão de que a predominância de um modelo de decisão implique o abandono da lógica dos outros. Ou seja, priorizar uma orientação teórica, técnica ou objetivante *vis-à-vis* uma problemática dominante do mundo objetivo, não significa que as questões práticas tenham desaparecido e devam ser desconhecidas.

Desde a nossa perspectiva, essa taxonomia da categoria problema guarda uma certa correlação com a problemática imanente aos três mundos de Habermas. Haveria uma problemática objetiva, uma problemática normativa (semi-estruturada) e uma subjetiva (mal estruturada). A problemática normativa seria característica das organizações sociais e estaria representada pela aplicação de valores à definição de necessidades e à definição de compromissos de ação dotados de legitimidade. O enfoque pertinente a essa problemática não seria o estratégico, nos moldes definidos pelo paradigma da consciência, mas um enfoque de política do tipo pragmatista, baseado na negociação cooperativa. A problemática subjetiva corresponderia ao fator liderança, englobando as capacidades cognitivas, comunicativas e de negociação adquiridas pelos dirigentes, sua experiência acumulada, o grau de desenvolvimento de sua intuição gerencial e a autenticidade do exercício de sua posição.

Matus abona a concepção de um sistema múltiplo e integrado de tomada de decisão. Operacionalmente, porém, esse autor reduz as formas de cálculo ao cálculo (normativo no sentido de instrumental) e ao estratégico.

Entretanto, uma leitura mais apurada da obra desse autor revela uma ampliação da racionalidade da ação planejada. Ao analisar a racionalidade da tomada de decisão, endossa a visão das múltiplas perspectivas de análise de Allison, a qual destaca uma racionalidade política, representada pela negociação política entre os atores, uma racionalidade burocrática, dominada pela implementação de procedimentos institucionais, e uma racionalidade subjetiva, definida pelas características da personalidade dos dirigentes (MATUS, 1987:631). Em um outro momento, Matus refere-se à existência de três tipos de racionalidade da explicação situacional: científica, burocrática e vital. A razão científica estaria dominada pelo conhecimento ensejado pela economia, a sociologia etc. A razão burocrática corresponderia à razão normativa de um dirigente moldado pela estrutura e tradição organizativas. A razão vital seria aquela dominada pelo cálculo dos recursos de poder em geral, tal como eles operam praticamente. Ora, em cada tipo de racionalidade haveria vários fatores possíveis e alguns dominantes: político, econômico, organizativo, lingüístico-comunicativo e outros. Para Matus:

> *la explicación de un actor social no es nunca una razón pura e estrictamente parcial; es siempre una explicación dominada por una razón central y segun su capacidad intelectual e formación cultural el que explica la enriquece en mayor o menor medida con otras perspectivas... Pero esas otras perspectivas son articuladas como apoyo a la razón dominante. En toda explicación del hombre hay una razón articuladora y razones articuladas... En la explicación situacional domina alguna de las tres razones: la científica, la burocrática o la vital. E dentro de ellas existe también um fator dominante: político, economico, organizativo, linguístico-comunicacional o particular a un dominio situacional* (MATUS, 1987:390-91).

Esta visão nos permite reforçar a perspectiva da racionalidade da negociação política entre os atores (coordenação normativa da ação) e a racionalidade subjetiva, como duas formas essenciais ao planejamento organizacional. Também nos

permite ressaltar o conceito de uma razão vital, que para nós estaria representada pela comunicação política dos cidadãos, que subordinaria cálculos científicos ou burocráticos. Por fim, nos permite distinguir mesmo no arcabouço teórico daquele autor o fator lingüístico-comunicacional, que, dada a perspectiva filosófica de base, estaria subordinado e diluído. Para nós, esse fator seria uma razão dominante de caráter mais permanente, que permearia as outras racionalidades, as quais teriam uma ênfase maior ou menor em função do tipo de problemática predominante a ser enfrentada.

A sugestão de Habermas no sentido de uma adaptação do sistema de decisão aos objetivos organizacionais parece coincidir com a idéia de Matus de uma adaptação do modelo de decisão à problemática situacional. A outra recomendação de Habermas sobre a necessidade de formas organizativas adequadas à inovação, insere-se em uma outra perspectiva do que seria um modelo de planejamento comunicativo (no nível do desenho organizacional). A idéia de estruturas descentralizadas, dotadas de grande autonomia e criatividade, corresponderia naturalmente a uma proposição do gênero. Nossa hipótese é a de que a própria evolução das características predominantes do processo de produção econômica, de um modelo fabril para um modelo de prestação de serviços, sugere modelos interativos, valorativos, comunicativos, de gestão. No campo social, as características peculiares de suas organizações (analisadas no cap. 3) reafirmam essa necessidade. De qualquer maneira, permanece válida a idéia de que o modelo de decisão de gestão deve adaptar-se à realidade situacional, conquanto isto não significa que apenas uma única racionalidade decisional esteja implicada em cada caso.

Conclusivamente, podemos afirmar que a contribuição de Habermas no campo decisional está vinculada à sua proposta de alargamento do conceito de razão. Esta visão ampliada da racionalidade, além de reconhecer a racionalidade teleológica – desdobrada na racionalidade instrumental e na racionalidade estratégica – distingue a racionalidade normativa e a expressiva, todas elas consideradas especificações ou estruturas indiretamente derivadas da razão comunicativa. Assumindo que o conceito de racionalidade corresponde ao saber capaz de fundamentar a ação, saber passível de enunciados, Habermas reconhece três tipos de saber, não completamente dissociados: o teórico, o prático e o expressivo. A idéia de uma interdependência ou de uma inter-relação crítica destas formas de saber é um forte argumento a favor do diálogo interdisciplinar, diálogo esse que também marcaria significativamente o campo da decisão e do planejamento organizacional.

CAPÍTULO 2

A TEORIA SOCIAL DE HABERMAS: EVOLUÇÃO SOCIAL, SOCIEDADE E PODER

1. APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, faremos uma síntese da teoria da sociedade de Habermas, explicitando os conceitos de mundo da vida e de sistema – os dois componentes polares de sua concepção da ordem social. É necessário assinalar que a análise do autor, formulada desde a perspectiva da teoria da ação, acentua que a questão teórica de como é possível a ordem social remete à questão de como se coordena a ação de (pelo menos dois) participantes de uma interação. Sob este pressuposto, mundo da vida e sistema são duas ordens institucionais que correspondem a duas formas básicas de integração (coordenação) da ação: a integração social e a integração sistêmica.

Esta síntese nos permitirá entender a teoria da modernidade do autor, enquanto um diagnóstico da dinâmica evolutiva das sociedades modernas, que se caracteriza por apresentar algumas tendências gerais como: o "desengate" progressivo entre o mundo da vida (razão comunicativa) e as estruturas da reprodução material e do poder que se autonomizam e se configuram como sistemas, e a colonização do mundo da vida pelo sistema (como tese fundamental). Nesse contexto, as formas de coordenação intersubjetiva da ação cedem espaços e em larga medida ficam subjugadas pelas formas objetivas e estratégicas de coordenação que os sistemas realizam.

Desta maneira, a análise em termos de uma pragmática formal (teoria dos usos práticos da linguagem via análise ideal) se vincula, aqui, a uma análise dos processos societários, a qual nos permite entender a contradição básica da modernidade como uma tensão dialética entre as duas formas de integração aludidas, aplicável à teoria das organizações.

Incluímos neste capítulo uma análise crítica dos meios de controle social de Parsons, análise que tende a questionar a possibilidade de generalização de um tipo de racionalidade sistêmica ou estratégica.

Incluímos, também, uma apresentação da teoria da evolução social habermasiana, na qual o autor precisa as características dos vários estágios de desenvolvimento social por ele reconhecidos, e estabelece um diálogo crítico com o marxismo.

Finalmente, apresentamos o conceito de poder do autor, que mantém uma coerência estreita com a sua teoria da ação e com a teoria social.

2. O CONCEITO DE MUNDO DA VIDA

Inicialmente diremos que o conceito de mundo da vida corresponde ao horizonte onde se realiza uma situação de ação. É o ambiente apreendido onde se situa uma ação. Esse ambiente se desloca à medida que as situações variam. Sobre esse(s) ambiente(s), os agentes dispõem de saberes prévios ou de pressuposições. O mundo da vida em relação ao horizonte é esse conjunto de referências que os agentes constroem lingüisticamente e acumulam, servindo para orientar a compreensão de cada ação "nova" (no caso, de cada "novo" ambiente situacional).

Sob outro aspecto, o mundo da vida é o conjunto de referências culturais e de outro tipo (como veremos) que permite interpretar os componentes internos de uma situação de ação (que se constitui a partir de temas específicos). É o celeiro de interpretações acumuladas ou de recursos que permite a definição de uma situação de ação a partir dos fins dos agentes. Esta acepção é a do contexto cultural.

O mundo da vida corresponde, por conseguinte, à linguagem e ao reservatório cultural em cujo contexto os sujeitos desenvolvem a interpretação de uma situação e uma ação correlata.

Como afirma Herrero:

> *o mundo da vida é introduzido como correlato dos processos de entendimento, pois os sujeitos que agem comunicativamente entendem-se sempre no horizonte lingüístico de um mundo vital partilhado por eles. Este mundo forma o horizonte contextual em que os sujeitos sempre se movem no seu agir. É nesse horizonte que os sujeitos ordenam os contextos situacionais que se tornam problemáticos através do andaime formal armado pelo tríplice conceito de mundo e suas correspondentes pretensões de validade. A linguagem é assim constitutiva do mundo da vida ...Mas além de horizonte, o mundo de vida exerce a função de reservatório cultural, no qual são conservados os resultados das elaborações históricas realizadas pelos processos de ação. Neste sentido, o mundo da vida armazena o trabalho de interpretação feito previamente pelas gerações anteriores. Esta provisão de saber fornece a seus membros convicções de fundo admitidas e compartilhadas sem problemas. O mundo da vida é o contrapeso conservador contra o risco de dissenso que surge com todo processo atual de entendimento. A cultura é pois constitutiva do mundo vital. Assim, o mundo da vida é como que o lugar transcendental em que falante e ouvinte se movem, onde eles po-*

dem levantar reciprocamente a pretensão de que seus proferimentos se ajustam ao mundo objetivo, social e subjetivo, onde eles criticam e confirmam essas pretensões de validade, suportam seu dissenso e podem obter um acordo (HERRERO, 1987:20-21).

Linguagem e cultura se condicionam mutuamente. A linguagem conserva as tradições culturais, as quais só existem sob uma forma simbólica e na maioria dos casos através de uma encarnação lingüística; a cultura também marca a linguagem, pois a capacidade semântica de uma linguagem depende da complexidade dos conteúdos culturais, dos padrões de interpretação, avaliação e expressão que essa linguagem acumula. Ambos os contextos ocupam um lugar semitranscendental, no sentido de que em face a eles os sujeitos não podem assumir uma posição externa, como se estivessem lidando com "algo no mundo" ou com instâncias intramundanas: a linguagem que os sujeitos utilizam permanece "às suas costas"; impõe-se a "tergo" sobre os sujeitos.

Na interpretação culturalista, o conceito de mundo da vida diz respeito ao conjunto de recursos interpretativos que os atores utilizam para definir suas situações de ação. Como totalidade, o mundo da vida é indeterminado, ilimitado; permanece na "penumbra" como um marco inquestionado, aproblemático (*taked for granted*). Só aquele fragmento relevante para uma determinada situação de ação se projeta do contexto difuso do mundo da vida como totalidade e se evidencia como uma pré-compreensão situacional que pode ser tematizada (o que significa que essa compreensão pode ser criticada e superada).

Mundo da vida e ação comunicativa são dois conceitos complementares que se encontram em uma tensão permanente. O mundo da vida é o horizonte da ação comunicativa (fornece a esta evidências e certezas culturais de fundo) e a ação comunicativa reordena criticamente os elementos do mundo da vida, contribuindo para sua reprodução ou atualização. Nas palavras de Habermas:

> *La acción o la dominacion de situaciones, se presenta como um proceso circular en el que el actor es al mismo tiempo el iniciador de actos que le son imputables y producto de tradiciones en cujo seno vive, de grupos solidários a que pertence e de procesos de socialización y aprendizaje a que está sujeto. Mientras que a fronte el fragmento del mundo de la vida relevante para a situación se le impone al actor como problema que ha de resolver por su propia cuenta, a tergo ese mismo agente se ve sostenido por el transfondo de su mundo de la vida, que en modo algun se compone solamente de certezas culturales* (HABERMAS, 1987:192).

Além da dimensão cultural, o mundo da vida articula os processos de interação social e de socialização dos indivíduos. O mundo da vida fica assim constituído por três estruturas simbólicas: cultura, sociedade e personalidade. Além destes três componentes simbólicos deve considerar-se a reprodução material do mundo da vida, que se realiza através do meio da ação teleológica, cuja lógica é melhor captada pela perspectiva do sistema.

Habermas define assim os componentes simbólicos:

> *LLamo cultura al acervo de saber, en que los participantes en la comunicación se abastecem de interpretaciones para entenderse sobre algo en el mundo. Llamo sociedad a las ordenaciones legitimas a través de las cuales los participantes en la interacción regulan sus pertencias a grupos sociales, asegurando com ello la solidariedad. Y por personalidad entiendo las competencias que convierten un sujeito em capaz de lenguaje e de acción, esto es, que lo capacitan para tomar parte en procesos de entendimiento y para afirmar en ellos su própria identidad* (HABERMAS, 1987:196).

Habermas não unilateraliza o conceito de mundo da vida. À dimensão culturalista de Schutz, o autor agrega a dimensão da integração social de Durkheim e a dimensão da socialização dos indivíduos de Mead. A ação comunicativa (e seu correlato, o mundo da vida) cumprem, desta maneira, três funções básicas: atualizar a tradição e expandir o saber válido (entendimento em nível cultural); promover a integração social e a solidariedade (dimensão social); e promover ao longo do tempo biográfico a formação da identidade pessoal, das competências da personalidade (dimensão do tempo histórico).

Nesta visão ampliada do mundo da vida, sociedade e personalidade não apenas operam como restrições, mas também servem como recursos. "*La aproblematicidad del mundo de la vida sobre cuyo trasfondo y a partir del cual se actua comunicativamente se deve tambien a la seguridad que dan al actor las solidariedades acreditadas y las competencias probadas*" (HABERMAS, 1987:192). O nível de racionalização da ação comunicativa depende, portanto, do desenvolvimento cognitivo-moral dos indivíduos e do grau de desenvolvimento normativo dos coletivos, os quais se acumulam como capacidades do mundo da vida.

Os três componentes simbólicos do mundo da vida se condicionam reciprocamente. Quando a cultura oferece suficiente saber válido para satisfazer a necessidade de entendimento, o processo de reprodução cultural contribui para a conservação dos outros dois componentes com legitimações para as instituições existentes e com modelos de comportamento eficazes para a formação da responsabilidade. Quando a sociedade mostra uma solidariedade dos grupos capaz de satisfazer a necessidade de coordenação da ação, o processo de integração social oferece aos indivíduos pertenças sociais reguladas legitimamente e obrigações morais no plano da cultura. Quando os sistemas de personalidade formam uma identidade tão forte capaz de dominar as situações emergentes no mundo da vida, o processo de socialização fornece prestações de interpretação à cultura e motivações para a ação conforme as normas da sociedade (vide Fig. 2.1).

Figura 2.1. CONTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE REPRODUÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO DOS COMPONENTES ESTRUTURAIS DO MUNDO DA VIDA

Componentes Estruturais / **Processos de Reprodução**	**Cultura**	**Sociedade**	**Pessoa**	**Dimensões da avaliação**
Reprodução Cultural	Esquemas de interpretação capazes de consenso ("saber válido")	Legitimações	Modelos de comportamento eficazes para a formação da responsabilidade	Racionalidade do saber
Integração Social	Obrigações morais	Relações interpessoais ordenadas legitimamente	Pertenças Sociais	Solidariedade dos membros
Socialização	Prestações de interpretação	Motivações para a ação conforme as normas	Capacidade de interação ("identidade pessoal")	Capacidade de responsabilidade da pessoa

As falhas nos mecanismos de reprodução ficam em evidência quando as situações novas não podem ser articuladas com os estados ou recursos do mundo existentes, isto é, quando o estoque de saber válido, as normas sociais e as capacidades da personalidade não conseguem dar conta das novas situações, promovendo o entendimento, a interação social e a motivação individual (ou quando esses recursos não se renovam ou se atualizam na medida suficiente para o cumprimento de suas funções). As falhas na reprodução cultural manifestam-se na perda do sentido e nas correspondentes crises de legitimação social e de orientação pessoal. O fracasso na integração social manifesta-se no estado de anomia e nos correspondentes conflitos de insegurança da identidade coletiva e de alienação pessoal. As perturbações do processo de socialização manifestam-se em patologias psíquicas e nos correspondentes fenômenos de ruptura com a tradição e de perda de motivação (vide Fig. 2.2).

Figura 2.2. CRISES NAS PERTURBAÇÕES DE REPRODUÇÃO (PATOLOGIAS)

Componentes Estruturais / Perturbações	**Cultura**	**Sociedade**	**Pessoa**
Reprodução Cultural	Perda de sentido	Perda de legitimação	Crise de Orientação
Integração Social	Insegurança da identidade coletiva	Anomia	Alienação
Socialização	Ruptura com a tradição	Perda de motivação	Patologias Psíquicas

Nesses três casos, observa-se a escassez de três recursos: "sentido", "solidariedade social" e "força do eu".

O processo evolutivo se caracteriza, para Habermas, pela crescente racionalização do mundo da vida, a qual se expressa pelo desenvolvimento progressivo da linguagem segundo uma lógica interna que aponta para uma maior capacidade de produzir consenso sobre a base de pretensões de validade diferenciadas e fundamentáveis racionalmente.

O autor avalia essa racionalização através dos seguintes processos (HERRERO, 1987:25):

- Há uma diferenciação estrutural do mundo da vida, entre sociedade e cultura, isto é, entre os sistemas de instituições sociais e as visões do mundo; entre personalidade e sociedade no sentido de que as relações intersubjetivas vão se independizando da regulamentação social (aumenta o espaço de contingência no estabelecimento dessas relações); entre cultura e personalidade na medida em que a tradição cultural vai sendo submetida à crítica inovadora dos indivíduos;
- Esta diferenciação estrutural é acompanhada de uma ulterior diferenciação entre forma e conteúdo. No plano cultural, destacam-se os elementos formais (como conceitos de mundo, processos de argumentação, valores abstratos...). No plano da sociedade, princípios universais são abstraídos dos contextos particulares. No plano da personalidade, as estruturas cognitivas adquiridas nos processos de socialização separam-se dos conteúdos culturais (pensamento abstrato *versus* pensamento concreto);
- À diferenciação estrutural corresponde, finalmente, uma especificação funcional dos processos de reprodução que assumem tarefas especializadas. São significativas no âmbito da tradição cultural os sistemas de ação para a ciência, direito e arte; no âmbito da integração social as modalidades de formação discursiva da vontade (formas democráticas de formação de uma vontade coletiva); no âmbito da socialização a profissionalização dos processos de educação. Esta última especificação leva consigo um desdobramento reflexivo da reprodução simbólica do mundo da vida.

A racionalização do mundo da vida possibilita cada vez mais uma integração social baseada no mecanismo de uma comunicação orientada para o entendimento como princípio coordenador da ação, isto é, de uma comunicação orientada por pretensões da validade.

No entanto, essa mesma racionalização permite a introdução paradoxal de novos mecanismos de coordenação, melhor captados da perspectiva sistêmica. Por enquanto nos satisfaremos com a seguinte compreensão: a ruptura do componente normativo com os núcleos dogmáticos da tradição, a formalização do direito (o qual passa a responder a princípios gerais e não a conteúdos específicos, garantindo o livre jogo do individual) e a autonomização da moral em relação à legalidade (a moral passa a depender mais intensamente da esfera da personalidade) configuram processos que unidos a uma especialização cada vez maior do mundo da vida geram uma sobrecarga comunicativa aumentada: os processos de entendimento dependem em maior intensidade de princípios altamente abstratos e das capacidades cognitivas dos indivíduos. Cresce assim tanto a possibilidade do dissenso quanto a necessidade do entendimento. Não há mais um solo seguro onde se apoiar na tarefa do entendimento (papel que cumpria a tradição). Esta situação permite a generalização dos médiuns ou de novas formas de coordenação objetiva da ação, como o dinheiro, o poder, a mídia etc., os quais atuam provocando uma descarga ou uma exoneração comunicativa que libera os atores da "pesada" responsabilidade pelo consenso.

A teoria da modernidade de Habermas se baseia no diagnóstico, de um lado, da progressiva racionalização do mundo da vida (que coloca restrições estruturais à evolução sistêmica da sociedade) e, de um outro, do desengate progressivo do sistema a partir do mundo da vida, dando lugar à autonomização sistêmica e ao subseqüente fenômeno da colonização do mundo da vida. A penetração da lógica sistêmica no mundo da vida explica em grande medida as patologias da sociedade moderna, o que sugere que a reprodução simbólica do mundo da vida também pode ser afetada pelo sistema da reprodução material. Sobre este particular voltaremos mais adiante.

Concluindo esta síntese do conceito de mundo da vida, é importante assinalar o seguinte: este conceito diz respeito ao pano de fundo comum a todos os atores envolvidos em uma mesma situação, ao seu horizonte social, constituído pela experiência comum, pelas mesmas tradições, pela língua e a cultura compartilhada por todos e a todos acessível. Este conceito se aplica, rigorosamente, a grupos socioculturais mais ou menos homogêneos. Nas situações caracterizadas pela diferenciação sistemicamente induzida de grupos sociais, o correto seria falar em vários mundos da vida, fragmentados. Neste caso, mais real, a diferenciação externa do mundo da vida representa um óbice para o livre desenvolvimento da racionalidade comunicativa, colocando em pauta mecanismos de regulação estratégica. Entretanto, a generalização da racionalidade comunicativa em todos os grupos pode significar a possibilidade (por sinal necessária) de que as situações de interesses diferenciados ou situações estratégicas sejam resolvidas discursivamente, reduzindo-se o campo para a implementação de pretensões de poder. De qualquer maneira, situações estratégicas irão conviver naturalmente com situações comunicativas, em uma amálgama entre as operações empíricas ou de poder e as operações discursivas.

3. A INTEGRAÇÃO SISTÊMICA NA MODERNIDADE

À perspectiva de integração social, acima definida como a coordenação da ação realizada a partir das três orientações básicas da ação comunicativa (entendimento, integração social e afirmação da responsabilidade pessoal), Habermas opõe a forma de integração sistêmica como a integração induzida mediante um controle não normativo de decisões particulares, carentes subjetivamente de coordenação.

À integração sistêmica correspondem os dois sistemas básicos: o sistema econômico e o sistema estatal-burocrático, os quais tornam-se gradativamente independentes de seus fundamentos prático-morais.

Habermas, que não é um teórico de sistemas, assume a definição parsoniana de sistema:

> *Los sistemas vivos son entendidos como sistemas abiertos que mantienen su consistencia frente a un entorno instable e supercomplejo por medio de processos de intercambio que se efectuám através de sus limites. Todos los estados sistémicos cumplem funciones en relación con la pervivencia del sistema* (HABERMAS, 1987:214).

Assumindo a sociedade como um sistema aberto, o autor assinala que a evolução sistêmica se mede pelo aumento da capacidade de controle de uma sociedade.

Para o programa "sistema social" o que interessa, segundo o autor, não é o significado que uma ação tem para um ator, mas as conseqüências que uma atividade tem para um sistema de atividade. Neste caso, a coordenação da ação dos sujeitos opera "*através de um entrelaçamento funcional de conseqüências da ação que permanecem latentes, i.é, que podem ultrapassar o horizonte de orientação dos implicados*" (HABERMAS, 1987:286). A integração sistêmica é uma forma de processos que asseguram a conservação e a manutenção do sistema.

A necessidade de trabalhar com as duas perspectivas, a do mundo vivido e a do sistema, explica-se porque a perspectiva do mundo da vida é unilateral e estreita: traduz a vivência particular dos atores envolvidos em uma situação, na sua práxis quotidiana, e pressupõe uma comunidade de interesses, só possível no interior de um mesmo mundo. A perspectiva do sistema, em troca, vai dar conta da sociedade como um todo, com sua estrutura própria, com seus mecanismos globais de auto-regulação, transcendendo os interesses e as motivações de atores particulares. Estas duas perspectivas correspondem ao do participante "de dentro" de uma determinada situação (e mundo da vida) e ao do observador teórico, que totaliza e objetiviza o mundo da vida, apreendendo suas segmentações, conflitos e os influxos que sobre ele realiza o aparelho de reprodução material e o poder estratégico, como instâncias "deslingüistizadas" de controle global (FREITAG, 1985:115-116).

Tendo em vista destacar ou justificar a perspectiva do mundo da vida, Habermas argumenta no sentido de que:

- a racionalização concreta do mundo da vida é o único parâmetro para avaliar as patologias sociais da modernidade;

- a racionalização do mundo da vida é, em larga medida, uma restrição estrutural para as variações sistêmicas;
- a racionalização do mundo da vida ajuda a catalizar o processo de autonomização dos médiuns dinheiro e poder, que correspondem aos dois subsistemas básicos que se diferenciam da ordem institucional;

Vejamos, a seguir, quais são os elementos básicos da ordem social burguesa, segundo o autor. Utilizaremos uma definição que deixa transparecer que os mundos da vida se adaptam aos âmbitos de ação integrados sistemicamente:

> *En la sociedade burguesa los ambitos de acción integrados socialmente adquieren frente a los ambitos de acción integrados sistemicamente que son la Economia e el Estado, la forma de esfera de la vida privada e esfera de la opinión pública, las cuales guardam entre sí uma relación de complementariedad. El núcleo institucional de la esfera de la vida privada lo constituye la familia pequeña, exonerada de funciones económicas y especializada en las tareas de la socializacion, la cual queda definida desde la perspectiva del sistema económico como economia doméstica, es decir, como un entorno del sistema económico. El nucleo institucional de la esfera de la opinión pública lo constituem aquellas redes de comunicación reforzadas inicialmente por las formas sociales en que se materializa el cultivo del arte, por la prensa, y más tarde por los medios de comunicación de massas, que posibilitam la participación del público de ciudadanos en la integración social mediada por la opinión pública. Las esferas de la opinión pública cultural y política quedan definidas desde la perspectiva sistémica del Estado como el entorno relevante para la obtención de la legitimación* (HABERMAS, 1987:452).

O conceito bipolar de sociedade exige a distinção de perspectiva na análise das relações de troca que nela se instauram.

Do ponto de vista dos subsistemas, o sistema econômico troca salários por prestações de trabalho, e bens e serviços por procura dos consumidores; o sistema administrativo troca prestações organizativas por impostos, e decisões políticas por lealdade das massas.

Do ponto de vista do mundo da vida, cristalizam-se em torno dessas relações de troca os papéis sociais de trabalhador e de consumidor do lado da esfera privada, e de cliente e de cidadão do lado da esfera pública. (vide Fig. 2.3)

Na regulação destas relações podemos distinguir duas modalidades. Os papéis de trabalhador e de cliente mediatizam a relação dos sistemas econômico e administrativo com as correspondentes esferas privada e pública do mundo da vida. Ambos os papéis dependem da organização, seja econômica, seja administrativa e, por isso, são definidos em relação a ela, embora regulados na forma do Direito. Os membros que assumem esses papéis se desligam dos contextos do mundo da vida e se adaptam a âmbitos de ação organizados formalmente.

Figura 2.3. RELAÇÕES ENTRE SISTEMAS E MUNDO DA VIDA DESDE A PERSPECTIVA DO SISTEMA

Ordens institucionais do mundo vivido	Relações de Troca	Subsistemas regidos por meios
Esfera da vida privada	1) Trabalhador P' → Força do Trabalho D ← Rendas do Trabalho 2) Consumidor D ← Bens e Serviços D' → Demanda	Sistemas Econômicos
Esfera da Opinião Pública	1) Cliente D' → Impostos P ← Rendimentos Organizativos 2) Cidadão P ← Decisões Políticas P' → Lealdade da População	Sistemas Administrativos

D = meio "dinheiro".
P = meio "poder".

A outra modalidade refere-se aos papéis de consumidor e de cidadão do Estado. Estes também são definidos em relação a âmbitos de ação regulados formalmente, mas não dependem da organização. As regulamentações jurídicas correspondentes têm a forma de relações de contrato ou de direitos públicos subjetivos, cuja realização pressupõe orientações de ação provenientes de uma conduta de vida privada (esfera privada) e de uma forma de vida cultural e política dos indivíduos socializados (esfera pública). O sentido desses papéis provém pois de processos precedentes de formação nos quais se formam as atitudes, as preferências, os valo-

res etc. Essas orientações da ação são formadas na esfera privada e pública do mundo da vida. Assim, através dos papéis de consumidor e de cidadão do Estado surgem estruturas próprias de sentido que se manifestam nos modelos concretos de procura de bens (decisão de compra) e de legitimação da administração (decisão de eleição), que não podem ser manipuladas nem "compradas" (como a força de trabalho ou impostos) por organizações privadas ou públicas.

Ou seja, neste processo de acomodação do mundo da vida aos imperativos sistêmicos, veiculado através de meios de intercâmbio e controle, os papéis de cidadão e de consumidor "*permanecen ligados a los contextos del mundo de la vida y no estan tan abiertos a los ataques de la economía e de la política como lo están las magnitudes más abstractas que son la fuerza de trabajo y los impuestos*" (HABERMAS, 1987:456). Apesar disso, os sistemas procuram transformar as orientações para valores de uso e as manifestações da vontade coletiva em "preferências do consumidor" e em "lealdade generalizada" para poderem ser trocadas respectivamente por bens de consumo e por liderança política.

Esta "reorganização" do mundo da vida em razão da lógica do sistema provoca efeitos patológicos, que em parte podem ser explicados desde a perspectiva weberiana da perda de liberdade e do desencantamento do mundo, correlatos à burocratização. Os efeitos da monetarização e da burocratização dos elementos do mundo da vida são vários: individualismo, competitividade e utilitarismo (inerentes ao modelo de ação racional finalística); hedonismo (como ponto de fuga para o anterior); manipulação das lealdades políticas; tecnificação das questões práticas; especialização elitizada do saber; falta de referências culturais globais etc. Há uma "coisificação" de todos os âmbitos comunicativos e uma orientação seletiva para o cognitivo-instrumental.

Para o autor essas patologias não podem ser creditadas nem à diferenciação sistêmica nem à diferenciação estrutural da sociedade, assim como também não podem ser atribuídas à secularização das imagens do mundo (profanação do sacro, das tradições), mas à penetração das formas de racionalidade econômica e administrativa em âmbitos de ação especializadas na integração social.

Nem o avanço técnico-produtivo, nem a racionalização do mundo da vida, em separado, podem explicar esses fenômenos. Neste último caso, a diferenciação estrutural e a especificação funcional do mundo da vida devem ser apontados, antes de mais nada, como fatores que consolidam o processo de individuação (e que não têm, portanto, um efeito de alienação). O que gera a coisificação e o empobrecimento cultural (não-apropriação por parte do público dos avanços trazidos pela especialização da cultura) é a invasão do mundo da vida pelo sistema, em uma lógica incontida que pode ser explicada em parte a partir de Marx:

> *talvez la referencia a una dominación económica de clases que se entrinchera tras la dinámica específica y anónima de un proceso de realización de capital, desconectado de toda orientación conforme a valores de uso' pueda explicar porque los imperativos que Weber asocia con la expresion burocratización contagian de tal suerte los âmbitos de acción estruturados comunicativamente, que ya no puede hacerse uso de los espacios que la racionalización del mundo de la vida abre para una for-*

mación prático-moral de la voluntad colectiva, para una auto-presentación expresiva y para el goce estético (HABERMAS, 1987:466).

Ora, a referência à dominação de classe não pode explicar, por exemplo, a autonomização do sistema administrativo no socialismo. Por outro lado, o autor observa que os efeitos da "coisificação" são inespecíficos de classes.

O modelo da mercadoria como encarnação abstrata de uma força de trabalho indiferenciada, como uma relação de produção indiferente ao mundo da vida dos trabalhadores, é a expressão paradigmática do meio de controle dinheiro, tal como analisado por Parsons. A lógica da produção de mercadorias, baseada na autopotencialização contínua do capital, através da institucionalização da relação de trabalho assalariado criador de valor, é uma brilhante descoberta de Marx que pode ser esgrimida como uma função clara de integração sistêmica que transcende orientações ético-normativas particulares e mecanismos cooperativos ou comunicativos. A superioridade do modelo de Marx em relação ao funcionalismo está porém em articular à dinâmica sistêmica o aspecto "reflexivo" da relação entre classes ou grupos socioculturais, isto é, em considerar o "mundo da vida" e o "sistema" no binômio relações sociais e forças produtivas.

Entretanto, algumas limitações importantes podem ser observadas no modelo marxista:

- Marx concebe a relação entre forças produtivas (sistema) e relações sociais (mundo da vida) como um todo lógico. Ao não separar os dois termos, concebe o capitalismo como a forma fetichizada ou fantasmagórica de uma relação de classes, deixando de ver, em conseqüência, o "intrínseco valor evolutivo" que possuem os subsistemas regidos por meios (no que diz respeito à abertura de novas possibilidades de controle técnico-instrumental). Essa "amarração dialética de uma teoria de sistemas e de uma teoria da ação leva Marx a prognosticar que com a superação da relações de classes será possível o controle ou a "humanização" do sistema econômico. Em face desse prognóstico, a precisão de Weber de que a desmontagem do capitalismo privado não significaria a ruptura da gaiola de ferro do moderno estado fabril demonstrou estar certa;
- Marx carece de critérios para distinguir entre a destruição das formas tradicionais de vida e a coisificação dos mundos da vida pós-tradicionais. Ao não dispor de um conceito de racionalização do mundo da vida, não tem condições de avaliar as síndromes de alienação que o sistema produz ao se projetar invasivamente sobre aquele. Desta maneira fica restrito à denúncia de uma alienação indeterminada ou da instrumentalização de uma vida indefinida, apenas determinada produtiva e materialmente;
- Marx só identifica uma forma de subsunção do mundo da vida no sistema, qual seja o mundo do trabalho. Ao não identificar a força integradora específica do médium poder, não permite perceber os modernos fenômenos do Estado Social, do intervencionismo estatal e da democracia de massas como formas de regulação do mundo da vida, de caráter neutralizador e pacificador.

A lógica de evolução sistêmica da modernidade se caracteriza, como vimos, pela autonomização do sistema econômico no capitalismo e pela autonomização do sistema administrativo no socialismo (sustentada pela estatização dos meios de produção e pelo domínio do partido único). Os desequilíbrios sistêmicos endógenos (crises cíclicas de capital e efeitos autoparalisantes da planificação econômica, respectivamente) são deslocados para o subsistema complementar, o qual é mobilizado para enfrentar esses conflitos (isto explica a oscilação entre plano e mercado no capitalismo e a oscilação entre centralização e descentralização, produção de capital ou de bens de consumo no socialismo). Estes desequilíbrios podem gerar crises de controle quando as prestações do Estado e da economia, respectivamente, permanecem abaixo do nível de aspiração estabelecido e prejudicam a reprodução simbólica do mundo da vida, gerando resistências e conflitos (isto é, quando se estendem ao âmbito da integração social, ocasionando uma tendência para a anomia). Essas crises são enfrentadas redefinindo-se sistematicamente o mundo da vida da seguinte maneira: no capitalismo, a revalorização do papel de consumidor (potencializado pela política de salários reais maiores) neutraliza o papel de trabalhador (na esfera privada) e correlativamente, a revalorização do papel do cliente neutraliza o papel generalizado do cidadão. Esta monetarização e burocratização do mundo da vida provoca uma reificação das relações comunicativas; no socialismo, onde a política domina a economia, a colonização do mundo da vida se revela na impostura das relações comunicativas. Surge uma pseudopolitização que humaniza pela coação burocrática. As organizações do aparelho estatal e da economia, funcionando com uma lógica sistêmica, são transferidas ficticiamente para um horizonte simulado da vida. "*Enquanto o sistema se disfarça de mundo da vida, este é absorvido pelo sistema*" (HABERMAS, 1987:30).

A substituição das crises de controle por patologias sociais ocorre quando os estados anômicos são evitados, substituindo-se os mecanismos "normais" de integração social por essa redefinição do mundo da vida em função de papéis sistemicamente determinados. Neste caso, "evita-se" a anomia às custas dos dois outros recursos do mundo da vida, na direção dos quais deslocam-se os conflitos: cultura e socialização. O resultado é a alienação e a insegurança quanto à identidade coletiva.

Apesar deste quadro sombrio, Habermas acredita firmemente na pervivência da racionalidade comunicativa em determinados "nichos" situados nas "costuras" entre o sistema e o mundo da vida. Apóia sua comunicação no raciocínio de que uma análise reconstrutiva da evolução da institucionalização jurídica da sociedade moderna mostra que desde o Estado absolutista, passando pelo Estado democrático de direito, até chegar no Estado do direito social, o sistema deve conceder ao mundo da vida espaços de liberdade, ao modo de falsear esta liberdade. Refere-se ao reconhecimento do direito de cidadania e à institucionalização dos direitos sociais, via legislação social (admitindo também o avanço que significou o direito privado burguês no econômico).

Apesar dos constrangimentos sistêmicos à condição de cidadão, tais como: a burocratização e elitização dos partidos políticos; a manipulação dos meios de comunicação; a "segmentação" do papel de eleitor, o que significa que o cidadão participa eventualmente da escolha de um governante e não discute os motivos da ad-

ministração etc., há espaços de formação de uma vontade coletiva agindo como um contrapeso ao sistema.

O direito social, sem dúvida, representa a regulação ou seleção positiva de situações de necessidade comunicativamente afirmadas. Conquanto, desde a perspectiva sistêmica esse direito é utilizado como meio de controle burocrático e impessoal da vida. Por outro lado, pode ser visto como uma instituição jurídica do mundo da vida. Esse direito tem, assim, uma estrutura ambivalente.

Em relação aos meios de comunicação de massas, Habermas se recusa a acreditar que estes possam ser tratados univocamente como instrumentos de controle. Também teriam eles uma estrutura ambivalente, que justifica um certo otimismo.

No final da TAC, Habermas analisa uma série de contratendências nas sociedades atuais à colonização sistêmica que apontam para um futuro promissor no qual a racionalidade comunicativa possa se impor às tentativas invasoras de racionalidade instrumental.

4. A TEORIA DOS MÉDIUNS DE PARSONS E A CRÍTICA DE HABERMAS

Afirmamos anteriormente que a integração sistêmica se caracteriza pelo "*controle não normativo de decisões individuais carentes subjetivamente de coordenação*" (HABERMAS, 1987:213). Esse termo é sinônimo da "funcionalização" das conseqüências da ação dos agentes, ou do que é similar, da articulação objetiva das mesmas de acordo com as funções ou fins atribuídos ao sistema. Esta transformação das orientações particulares em plexos funcionais cuja lógica escapa ao controle dos atores corresponde ao que na linguagem sistêmica se conhece como a realização de funções latentes.

Para Parsons, esta coordenação objetiva da ação se realiza mediante os médiuns, enquanto formas de comunicação que substituem a linguagem. Os quatro médiuns identificados pelo autor correspondem às funções básicas dos quatro subsistemas do sistema social: o dinheiro, que regula a função de adaptação produtiva do subsistema econômico (*adaptation*); o poder, que regula a função de realização de fins (*goal-attainment*) do subsistema político; "a influência", "o *status*" ou "o prestígio", que regula a função de integração social (*integration*) típica do subsistema normativo da sociedade; "a liderança moral" ou "compromisso valorativo", que regula a função de manutenção dos padrões culturais (*latency*), do subsistema cultural. Estas funções correspondem ao clássico esquema Agil (HABERMAS, 1987:340-50).

A sociedade, na concepção parsoniana, estabiliza-se como sistema (conserva seus limites e afirma a sua identidade) e adquire uma organização interna progressivamente maior (redução seletiva das inúmeras possibilidades contingentes inerentes ao meio), graças aos intercâmbios controlados que realiza com o meio circundante e aos condicionamentos ou complementações recíprocas dos seus subsistemas. Esses intercâmbios são regulados pelos médiuns, os quais também coordenam internamente as interações de cada subsistema.

Atores e instituições são vistos, nesta concepção, como lugares abstratos aonde confluem essas quatro funções integradoras. A ação individual e a dinâmica organizacional são, assim, sobredeterminadas por umas funções que têm como objetivo

a sobrevivência do patrimônio sistêmico. Esta "sobredeterminação" implica que os desempenhos individuais só interessam do ponto de vista de suas conseqüências para as funções reguladas pelos médiuns.

Enquanto elementos que interagem nas organizações (concebidas como subsistemas da sociedade), os atores "orientam" suas intervenções pelos médiuns sistêmicos, os quais assumem a figura de formas "*de codificação e de simbolização que descarregam a consciência e aumentam assim a capacidade de orientar-se em função das contingências*" (HABERMAS, 1987:377). Para que os médiuns realizem esse papel é necessário que eles adquiram um caráter geral e objetivo, destituído de valoração e de elementos subjetivos. Em outras palavras, é preciso que sejam reconhecidos por todos por suas qualidades universais e empíricas de instrumentos de coordenação da ação.

A crítica de Habermas se concentra, de um lado, na difícil comparabilidade entre dinheiro e poder (o que dificulta um tratamento semelhante) e, de um outro lado, na possibilidade de considerar "a influência" e a "liderança moral" como médiuns rigorosos. A crítica, em suma, refere-se à dificuldade de conceber a institucionalização estrita dos três últimos médiuns, especialmente dos dois últimos, considerados como instrumentos de controle objetivos que podem dispensar plenamente o entendimento e encarnar uma lógica racional no sentido da racionalidade formal (de fins) (HABERMAS, 1987:366-402).

Sobre o dinheiro, Habermas concordará com Parsons em torno de algumas características que tornam aquele código um protótipo de médium: O dinheiro é a expressão simbólica de uma pretensão de oferta econômica em face da qual o receptor desta mensagem pode concordar ou não. A oferta e a demanda de bens (a troca de equivalentes) é a situação padrão onde os atores orientam suas pretensões em razão notadamente da utilidade econômica (como valor generalizado que o dinheiro encarna) e condicionam mutuamente suas posturas através de ofertas econômicas. Este tipo de procedimento está desvinculado de considerações ético-normativas e não subentende a cooperação, mas a realização egocêntrica de uma utilidade, isto é, baseia-se primordialmente em razões empíricas.

O dinheiro, como pretensão nominal, expressa um determinado valor de troca que pode transformar-se em valores reais de uso: aquisição de bens reais que podem satisfazer uma necessidade. O valor de troca do dinheiro vem respaldado por reservas monetárias. A pretensão de validade corresponde ao valor de troca atribuído a um determinado produto e expresso monetariamente, enquanto o desempenho da pretensão de validade está ligado à utilidade real que pode ter aquele produto na satisfação de uma necessidade.[1]

O dinheiro, como substituto do entendimento, é um bom exemplo de médium universal por acrescentar algumas características objetivas:

- pode medir-se;
- pode alienar-se;
- pode acumular-se;

---

1 É importante reparar que Habermas faz a análise dos meios tendo como referência o modelo de análise da linguagem (fala em pretensões de validade, desempenho de... etc.)

Enquanto as emissões lingüísticas adquirem um significado em relação a contextos particulares e delas não é possível apropriar-se a título individual, o dinheiro (como forma de exercer influência) encarna magnitudes objetivas de valor (que independem do particular) e que podem ser adquiridas em quantidades variáveis, que podem passar de mão em mão; em uma palavra: que podem circular. Finalmente, essas quantidades podem ser acumuladas (depósitos em bancos), dando lugar a créditos e a inversões que potencializam esses valores iniciais (diversificando as estruturas econômicas).

Estas diferenças em relação ao meio lingüístico são nítidas. Uma última diferença importante para Habermas é a seguinte: enquanto o meio lingüístico não precisa de nenhum *referendum*, em virtude de que quem atua comunicativamente está movimentando-se "desde sempre" no seu seio, não desconfiando dele, o dinheiro, ao contrário, precisa de uma "ancoragem" institucional, representado pelas instituições privadas da propriedade e do contrato, que regulam as posses monetárias. O dinheiro, pela desconfiança implícita, precisa ser "reconectado" formalmente ao mundo da vida, através de uma normatização de direito privado das relações de troca.

Habermas afirma que o subsistema econômico só se diferencia plenamente através do médium dinheiro quando surgem mercados e formas de organização que colocam sob seu controle não apenas o "tráfego" interno ao sistema, mas acima de tudo o "tráfego" com os entornos relevantes. Isto é, quando as economias domésticas e o sistema administrativo ficam monetarizados nas suas relações com o sistema econômico (através do pagamento da força de trabalho e dos impostos). Quando as economias domésticas, "ex-mundo da vida", ficam completamente (re)organizadas em função do dinheiro é possível falar em tecnificação do mundo da vida. Contra esta possibilidade Habermas se insurge, sustentando que a racionalização do mundo da vida não pode ser substituída por meios.

Parsons tenta atribuir ao poder a condição de médium, buscando analogias estruturais entre ele e o dinheiro. Vejamos a interpretação de Habermas. O poder é uma pretensão de obediência (valor de troca) que pode transmutar-se, como valor de uso, na realização de fins coletivos (razões que podem justificar aquela pretensão). Por outro aspecto, o poder está respaldado pela posse de meios de sanção ou de coerção.

O valor generalizado ao qual os envolvidos em uma situação de poder aderem é a eficácia na realização desses fins (como no caso do dinheiro era a utilidade). Quem ostenta o poder procurará aumentar sua rentabilidade política, adquirindo mais poder ou sendo mais eficaz na produção de resultados. Em face da pretensão à obediência levantada por ego, alter pode responder apoiando ou rejeitando, mas a postura deste último será objetivante, no sentido de orientar-se pelas conseqüências de uma ação, isto é, pelos valores de uso derivados daquela pretensão e principalmente pelas sanções empíricas que se encontram respaldando o poder. O exercício do poder, assim, não subentende necessariamente a cooperação. Quem detém o poder pode condicionar as posturas dos submetidos ao poder mediante desempenhos empíricos.

Se o poder assegura, em parte, um certo automatismo no prosseguimento das interações (pelas condições de racionalidade apontadas), há, no entanto, alguns obs-

táculos à pretensão de que seja tratado da mesma forma que o dinheiro como uma massa de valor facilmente identificável e manipulável. Estes obstáculos apontados por Habermas seriam os seguintes:

- O poder não é facilmente mensurável. Não é possível uma quantificação do poder e não é simples a atribuição numérica de unidades de medida a magnitudes políticas. Como diz o autor:

> *... el poder no dispone de un sistema de signos equivalentes al dinero. Hay una diversidad discontinua de símbolos del poder que van desde los uniformes y los emblemas de la organización política hasta los sellos oficiales y la firma de los que tienen competencia para firmar, pero nada que desde un punto de vista sintático pudiera compararse con los precios... A falta de medidas de poder más exatas, puede recurrirse a la ordenación jerárquica de las competencias formales de decisión y, en general, a las jerarquias de status. Pero como es sabido por la experiencia cotidiana y por estudios empíricos, estos indicadores resultan a menudo ambiguos* (HABERMAS, 1987:384).

- O poder pode ser alienado, transferido, mas não circula tão sem restrições como o dinheiro. Pode vincular-se simbioticamente à pessoa do poderoso e ao contexto do exercício do poder, isto é, a situações particulares, com muito mais intensidade que o dinheiro. Esta diferença fica patenteada quando se considera que o dinheiro antes de poder gerar um sistema já era um meio circulante de valor geral e abstrato, enquanto o poder antes de sua diferenciação sob a forma de uma dominação legal e racional estava adscrito à figura de uma autoridade carismática, mantendo, em grande medida, ainda hoje, essa forte tendência;
- O poder não pode ser depositado com a mesma confiança que o dinheiro. Por um lado, se bem o poder pode ser considerado do ângulo da renovação político-eleitoral como um depósito (de potencialidades de realização) que os eleitores fazem às direções partidárias que assumem mandatos, por outro, a esse potencial de poder depositado parece ser-lhe inerente a tendência a degenerar. Ainda tem uma diferença importante: o governo, além de procurar rentabilizar o depósito de poder que lhe foi confiado, tem necessidade de atualizá-lo através de demonstrações de poder, ou seja, tem que colocá-lo à prova (submetê-lo a confrontações) para mostrar que seu poder é tal poder (por exemplo, o uso da política exterior para fins internos). Ou seja, o poder não tem a mesma segurança que o titular de uma conta bancária no que diz respeito aos seus depósitos;
- Se o financiamento de dinheiro, isto é, a concessão de créditos, é um mecanismo que possibilita uma maior complexidade interna do sistema econômico (maior diferenciação produtiva), a autopotenciação do poder (a tentativa de incrementar o poder próprio), em troca, é um mecanismo que gera contrapoder e que, em geral, causa uma indiferenciação do sistema de poder.

Mas a diferença mais importante, para Habermas, é que o poder, não obstante estar normatizado juridicamente através da organização de direito público dos

cargos (como antídoto para a desconfiança), precisa de uma ulterior base de confiança, a saber: de legitimação. No caso do dinheiro, não há essa analogia estrutural. Esta diferença se explica pelo seguinte: a relação ideal de troca monetária difere das condições essenciais envolvidas em uma relação de poder, pois se no primeiro caso é imaginável uma troca que venha a redundar no benefício utilitário das duas partes interessadas, no caso da segunda há sempre uma assimetria, na medida em que o submetido a mandatos encontra-se estruturalmente desfavorecido em face de quem detém o poder. Inclusive, o detentor de poder pode causar danos ao desobediente. Esta desvantagem básica tem que ser compensada mediante a referência a fins desejados coletivamente. Ora, como aquele que detém poder pode definir unilateralmente os fins que devem ser considerados coletivos, essa desvantagem só será compensada se os subordinados ao poder conseguirem julgar de um ponto de vista normativo esses fins e puderem referendá-los ou rejeitá-los. A referência a um interesse geral inerente aos fins governamentais implica necessariamente em um consenso entre os membros de um coletivo acerca da validade conteudística dessa referência, vinculado a uma prática lingüística. No caso de uma relação monetária, essa necessidade de entendimento não é obrigatória, isto é, os interesses podem ser divergentes e se articulam em um cálculo egocêntrico de utilidades.

Assim, o poder necessita de um apoio normativo mais exigente que o dinheiro. Como sustenta Habermas: "*Sólo la referencia a fines coletivos susceptibles de legitimación crea en la relación de poder el equilibrio con que la relación típico-ideal de intercambio cuenta ya de antemano*" (HABERMAS, 1987:388).

Desta maneira, o poder constitui um médium difícil de institucionalizar como valor objetivo capaz de exercer uma força motivadora da ação de natureza não lingüística. É, no máximo, um meio híbrido. Pois bem, no caso dos "médiuns" influência e autoridade moral é impossível conceber, na modernidade, a possibilidade sistemática de um uso manipulativo (estratégico) de bens não manipuláveis como o são a formação cultural e normativa e a formação moral. Sintetizaremos esta crítica de Habermas.

O médium "influência" refere-se à capacidade de exercer influência sobre as convicções culturais e sociais das pessoas que determinados líderes de partidos, publicitários, artistas e intelectuais podem incorporar no espaço público constituído pela mídia e as formas gerais e particulares de instrução. Esse poder de convicção não está respaldado pela autoridade de um cargo, mas pelas hierarquias de *status*. Como médium virtual, a influência explicita-se, na elaboração de Parsons, no poder motivador que essas pessoas e instituições exercem mediante declarações que provocam um assentimento quase que imediato, não acertado lingüisticamente em um processo coletivo de formação de um consenso.

O médium autoridade moral refere-se à capacidade que certas instituições como as igrejas têm de incutir obrigações morais nas pessoas, à margem de processos comunicativos amplos. A autoridade moral dessas lideranças apoiar-se-ia, segundo Parsons, em certos investimentos morais que as entidades papais, por exemplo, realizam e "acumulam" como razões fundamentais para o exercício de uma prática de exortação moral cujo objetivo é impor obrigações que caso não sejam internalizadas geram sanções internas.

A argumentação de Habermas (não reproduzida integralmente aqui) aponta para o fato de que em última instância a validade (o critério de) das declarações e

exortações reside no mundo da vida, isto é, nas tradições culturais, nas formas de vida solidárias e nos valores internalizados que são comuns aos grupos e que foram sendo consolidados historicamente na prática comunicativa. Que o pano de fundo cultural comum ou que os motivos ou sentimentos de culpa possam ser "aquartelados" como o ouro e as armas é algo que para o autor pode ter mais sentido nas sociedades pré-modernas onde as igrejas tiveram firmemente nas suas mãos a administração central dos bens da salvação. Na modernidade, ao contrário, dificilmente esses "médiuns" podem exercer um influxo de tipo empírico ou objetivo sobre a formação de convicções, da solidariedade e da integridade moral. Estes processos remetem, em última análise, ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade cognitivas e normativas.

Habermas prefere entender essas formas de regulação da ação como "formas generalizadas de comunicação", como formas que elevam ao valor generalizado a solidariedade e a integridade moral, os quais, em última instância, são dois casos de acordo que remetem ao plano das interações diretas que as pessoas travam no mundo do cotidiano. Essas formas não podem como o dinheiro e o poder substituir a linguagem na sua função coordenadora. Podem, eventualmente, também distorcer a linguagem, mas não permanente ou completamente. Nas palavras do autor:

> *No pueden, como los médios dinero y poder, substituir al lenguaje en su función coordinadora, sino sólo aliviarle la carga abstrayendo de la complejidad del mundo de la vida. En una palavra: los medios deste tipo no pueden tecnificar el mundo de la vida* (HABERMAS, 1987:395).

O resumo das características dos meios de controle é apresentado na Fig. 2.4.

É com base nesta apreciação da dificuldade de institucionalização desses meios que Habermas sustenta seu otimismo na sobrevivência e na resistência do mundo da vida e da práxis comunicativa em face das investidas do sistema.

Figura 2.4. MEIOS DE CONTROLE NO PLANO DO SISTEMA SOCIAL

Componente / Meio	Situação Standard	Valor Generalizado	Pretensão Nominal	Critérios Racionalidade	Atitude do Ator	Valor Real	Fundos de Garantia	Formas de Institucionalização
Dinheiro	Troca	Utilidade	Valor da Troca	Rentabilidade	Orientada a Êxito	Valor de uso	Ouro	Propriedade e contrato
Poder	Emissão de Ordens	Efetividade	Decisões Vinculantes	Eficácia (soberania)	Orientada a Êxito	Realização de fins coletivos	Meios de coerção	Organização dos cargos
Influência	Instrução	Lealdade ou Adesão	Declarações dotadas de autoridade	Assentimento	Orientada a Entendimento	Fundamentação de convicções	Tradições culturais e formas de vida sociais	Hierarquias de prestígio
Compromisso Valorativo	Exortação Moral	Integridade	Exortações dotadas de autoridade	Pattern Consistency	Orientada a Entendimento	Justificativa de obrigações	Valores internalizados, sanções internas	Liderança moral

5. A TEORIA DA EVOLUÇÃO SOCIAL HABERMASIANA

Desde seus primeiros trabalhos, Habermas sustenta que o fenômeno da racionalização deve ser explicado a partir de um novo enquadramento categorial, baseado na distinção fundamental entre trabalho e interação (que se remontaria ao jovem Hegel da época de Iena). Por "trabalho" ou ação racional teleológica o autor entende, ou a ação instrumental, ou a escolha racional, ou a combinação das duas. Por outro lado, o autor entende por ação comunicativa uma interação simbolicamente mediada.

O trabalho é a esfera em que a espécie se relaciona com a natureza, a fim de submetê-la a seu controle, por meio de instrumentos. Esta esfera é regida por regras técnicas, baseadas num saber empírico, e implica prognoses sobre acontecimentos observáveis através da correta organização dos meios. O subsistema específico do mundo do trabalho é o econômico. A escolha racional, por outro lado, realiza fins sob condições dadas; orienta-se por estratégias que se baseiam em um saber analítico, na valoração correta de possíveis alternativas de comportamento, que só podem obter-se de uma dedução feita com o auxílio de valores e máximas. Seu subsistema específico é o aparelho estatal, enquanto a parte do marco institucional que elabora e realiza acima de tudo as proposições acerca de ações racionais teleológicas. Os dois subsistemas da ação racional relativa a fins se "incrustam" no enquadramento institucional de uma sociedade ou de um mundo sociocultural, que corresponde à esfera da ação comunicativa (a eventual não-institucionalização da ação racional no enquadramento social confere a èssa ação o caráter distorcido de uma relação monológica).

A esfera da ação comunicativa ou do mundo sociocultural (das relações sociais no sentido amplo) corresponde à interação que se estabelece entre os homens por meio de normas e instituições que são mediatizadas simbolicamente pela linguagem. As normas definem expectativas recíprocas de comportamento, formuladas numa linguagem compreendida e reconhecida por, pelo menos, dois atores. Duas instituições modelares desta esfera são a família e o parentesco.

Enquanto as regras técnicas são apreendidas e produzem uma competência técnica (sua não observância implica, como sanção, o malogro da ação), as normas são internalizadas e produzem estruturas de personalidades (sua não observância leva ao comportamento desviante, sujeito a sanções sociais variáveis segundo o meio e o momento) (ROUANET, 1986:260-61-82).

Em *Trabalho e Interação*, Habermas sustenta que "*a emancipação relativamente à fome e à miséria não converge necessariamente com a libertação a respeito da servidão e da humilhação, pois não existe uma conexão evolutiva automática entre trabalho e interação*" (HABERMAS, 1986:42), e que, apesar de tudo, existe uma relação entre os dois momentos, cujo esclarecimento é importante, pois dessa conexão depende essencialmente o processo de formação do espírito e da espécie.

Em *Ciência e Técnica como Ideologia* (HABERMAS, 1986:45-92), Habermas discute essa relação e aponta para uma nova classificação ou seqüência dos modos de desenvolvimento social. Nessa discussão, o autor conclui que a dialética forças produtivas/relações de produção tem uma validade historicamente restrita ao capitalis-

mo liberal, não dando conta do que ocorre antes, nem depois. Como conseqüência sugere a distinção, mais geral, de trabalho e interação.

O ponto de partida da nova seqüência de modos está representado pelas "sociedades de classe tradicionais", onde o quadro institucional prevalece sobre a esfera do trabalho social e onde as relações de força nela cristalizadas eram legitimadas de cima, através dos padrões normativos inscritos em visões de mundo, de caráter mítico, religioso ou metafísico.

Com o advento do capitalismo liberal surge, pela primeira vez, uma situação em que a rápida e permanente expansão das forças produtivas e dos subsistemas de ação racional (que se autonomizam em relação às normas sociais) impugna a forma pela qual as culturas superiores legitimam a dominação mediante interpretações cosmológicas do mundo. Com o colapso da forma tradicional de legitimação, a dominação política pode doravante legitimar-se "a partir de baixo", do próprio mercado, mediante a ideologia da reciprocidade. Assim:

> *só com o meio de produção capitalista pode a legitimação do marco institucional religar-se imediatamente com o sistema do trabalho social, pois só então pode a ordem da propriedade converter-se de relação política em relação de produção, pois se legitima na racionalidade do mercado, na ideologia da troca (entre equivalentes), e já não mais numa ordem de dominação (político-cultural)* (HABERMAS, 1986:64).

No capitalismo liberal, portanto, o marco institucional migra para a esfera das relações de produção e se funde com ela, sendo possível o reconhecimento desse marco através dessas relações. Nessa ordem, por conseguinte, o marco institucional pode ser visto como superestrutura ou epifenômeno das relações de produção, mas só nessa ordem.

No capitalismo monopolista, finalmente, observa-se: um crescente intervencionismo do Estado, que passa a regular as próprias forças produtivas e a assegurar a estabilidade do sistema através de um programa substitutivo; e uma crescente interdependência da investigação técnica, que transformou a ciência na primeira força produtiva. Para Habermas, com a crescente intervenção do Estado, o marco institucional repolitizou-se, não coincidindo de forma imediata com as relações de produção. A política não é mais "autônoma", pois já não se mantém auto-regulando-se como uma esfera que precede e subjaz ao Estado. As relações entre Sociedade e Estado deixam de ser captadas por meio da clássica relação entre base e superestrutura. O dado novo desta ordem, ainda, é o fato da legitimação enraizar, através da ideologia tecnocrática, diretamente, na esfera das forças produtivas, sendo a ciência a principal dessas forças, e não como no passado, na esfera da interação (ainda presente na ideologia da troca de equivalentes). Ao contrário, o que acontece é uma completa repressão dessa esfera; no dizer do autor, uma total repressão da eticidade em favor de uma razão técnica, que dispensa a discussão racional das questões prático-sociais e vitais. Essa nova forma de razão, ensejada de "cima para baixo" pelo Estado, considerado como o principal responsável pela introdução tecnológica no mundo da produção, tende a obliterar quase que completamente o espaço que

existe entre a práxis e a técnica, (ou entre trabalho e interação, dualismo que é colocado em segundo plano fora da consciência dos homens).

Assim, se no capitalismo liberal as forças produtivas podiam ser consideradas como instâncias críticas das relações sociais e de legitimação (ancoradas nas relações de produção), no capitalismo monopolista essas forças funcionam como critério apologético em que essas mesmas relações de produção podem também justificar-se como um enquadramento institucional funcionalmente necessário. Segundo Habermas:

> *ao nível do desenvolvimento técnico-científico, as forças produtivas parecem entrar numa nova constelação com as relações de produção: já não funcionam em prol de um esclarecimento político como fundamento da crítica das legitimações vigentes, mas elas próprias se convertem em base da legitimação. Isto é, o que Marcuse considera novo na história mundial* (HABERMAS, 1986:48).

Em *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico* (1983:I e III) Habermas irá aprofundar a análise da teoria social marxista, marcando suas diferenças e sugerindo novas compressões, as quais, ao invés de negarem radicalmente essa teoria, visam sua desconstrução e aproveitamento em novas bases. Sinteticamente, referimos a seguir algumas de suas idéias:

- para explicar satisfatoriamente a forma de vida tipicamente humana e a evolução social, é mister acrescentar ao trabalho o núcleo da organização familiar;
- os impulsos iniciais para a evolução social surgem no âmbito da reprodução material, expressando-se no desenvolvimento endógeno de um saber técnico-produtivo, o qual poderá deslanchar um avanço das forças produtivas. Ora, esse potencial cognitivo, liberado por uma necessidade sistêmica, só poderá ser utilizado plenamente se houver uma mudança do quadro institucional que se responsabiliza pela integração social;
- a explicitação das forças produtivas deve ser entendida como um mecanismo que cria problemas e que, decerto, abre caminho para a subversão das relações sociais e para uma renovação evolutiva do modo de produção: *mas não as produz*. A introdução de novas formas de integração social (relações sociais) requer um saber específico, prático-moral, e tal exigência implica, acima de tudo, acesso a novos níveis da aprendizagem, possibilitado caracteristicamente pela linguagem;
- o desenvolvimento das estruturas normativas tem uma história própria, apesar de reagir a desafios sistêmicos da "base" da sociedade. A cultura, mesmo que possa ser concebida como superestrutura, tem aqui uma preeminência não imaginada pelos marxistas;
- os mecanismos da aprendizagem, situada ao lado do trabalho como motor da evolução social, devem ser buscados, antes de mais nada, no plano psicológico. As sociedades, como macroentidades, só "aprendem" em sentido figurado. Quem aprende, em primeira instância, são os sujeitos; ora, estes aprendem no processo de socialização. Individuação e socialização são, assim, inseparáveis. A

teoria do desenvolvimento cognitivo de Piaget, além de permitir explicar o desenvolvimento da aprendizagem no nível ontogenético, pode oferecer motivos para estabelecer uma correlação com os níveis filogenético e sociogenético, assumindo-se que nestes últimos também se pode falar de uma lógica de desenvolvimento, caracterizada por determinados estágios ou modelos abstratos de desenvolvimento, que correspondem a regras para possíveis soluções de problemas;

– o saber em geral e as capacidades de aprendizagem são produzidos pelos sujeitos socializados e armazenados no mundo da vida como imagens do mundo e como capacidades. Só "em um segundo momento" é que esse saber pode ser institucionalizado ou difundido em escala social, como resposta a um desafio sistêmico. Como se viu, a plena incorporação desse saber (nos sistemas de ação como o econômico), desatando o avanço das forças produtivas, só se efetiva quando novas instituições sociais irrompem, consolidando um determinado avanço no âmbito do saber prático-moral. As instituições normativas agem, assim, como "abridoras de caminho" para a evolução social, permitindo a plena implementação das forças produtivas existentes ou de novas forças e possibilitando, portanto, uma maior complexidade social. Como afirma Habermas na TAC: toda diferenciação sistêmica precisa ancorar-se no mundo da vida, nas instituições da política, da moral e do direito (e a evolução desse mundo não pode ser analisada como uma simples conseqüência da evolução sistêmica);

Na TAC, Habermas retoma de maneira mais ampla esta problemática. No capítulo VI, "Sistema e Mundo da Vida", aborda novamente a fórmula base e superestrutura e a teoria da evolução social (HABERMAS, 1987:161-280), temas aos quais nos referiremos.

Como já tinha sustentado, em *Para a Reconstrução...*, Habermas recorda que os termos base e superestrutura, aplicados à análise da evolução social, só têm vigência naquelas situações novas em que se põe em questão uma velha sociedade, prenunciando-se uma diferente; eles não dizem respeito, necessariamente, às relações que imperam entre a estrutura social, a política e a cultura durante o pleno desenvolvimento de uma determinada forma de sociedade. Por outro lado, insiste que as relações de produção só assumem uma forma tipicamente econômica durante o capitalismo. Apoiando-se em Godelier, argumenta que nas sociedades arcaicas uma instituição normativa, o parentesco, subordina e expressa as relações de produção: enquanto nas sociedades estatalmente organizadas e estratificadas o Estado se diferencia da ideologia (a qual assim pode ser considerada superestrutura) e ele próprio encarna as relações de produção. Só no capitalismo é que o sistema econômico se diferencia do Estado, e estes dois médiuns, por sua vez, se diferenciam claramente dos mecanismos de reprodução social, cultural e da personalidade, e na sua forma liberal o Estado pode ser legitimamente considerado uma superestrutura e não assim no capitalismo tardio, pois neste último o Estado se liga organicamente à produção educativa e de pesquisa científica, as quais são forças produtivas de primeira importância (podendo-se dizer que pertencem à base da sociedade).

A evolução social, para Habermas, é um processo que supõe simultaneamente a diferenciação funcional e complexificação do sistema social e a racionalização do mundo da vida, em uma conexão particular e sempre redefinida.

Os estágios evolutivos são analisados abstratamente em razão dos desenvolvimentos singulares desses componentes da sociedade e de suas relações, constituindo-se em quatro tipos gerais ou básicos, cujas características resumidas são agora consignadas (vide Figuras 2.5 e 2.6):

Figura 2.5. MECANISMOS DE DIFERENCIAÇÃO SISTÊMICA

Coordenação da ação através de **Diferenciação e integração de**	**A troca**	**O poder**
Unidades de estrutura similar	1. Diferenciação segmentária (unidades iguais)	2. Estratificação Estatal
Unidades não similares funcionalmente especificadas	4. Meio de controle sistêmico	3. Organização Estatal

Fonte: HABERMAS, J. - TAC., op. cit., p. 235.

Figura 2.6. FORMAÇÕES SOCIAIS

Mecanismos sistêmicos **Estruturas sociais**	**Mecanismos que operam via troca**	**Mecanismos que operam via poder**
Previamente dadas	1. Sociedades Primitivas Igualitárias	2. Sociedades Primitivas Hierarquizadas
Induzidas sistematicamente	4. Sociedade de classes economicamente constituídas	3. Sociedades de classes politicamente estratificadas

Fonte: HABERMAS, J. - TAC., op. cit., p. 234.

– **As Sociedades Primitivas Igualitárias**: nestas o núcleo institucional que predomina é o parentesco. Todas as diferenciações segmentárias e por estratificação se estabelecem no interior dessa relação básica. Assim, a sociedade se complexifica e se especifica funcionalmente tendo como parâmetros: o estabelecimento de clivagens demográficas no interior de uma mesma linha de descendência; o estabelecimento de linhas de autoridade com base na idade; e o intercâmbio entre unidades similares a partir do matrimônio (capaz de produzir novas combinações ou estruturas). As próprias relações de troca econômica se subordinam às relações de parentesco ou à exigência normativa de uma conciliação. Não há ainda nes-

tas unidades pequenas e similares, de tecnologia simples, estímulos relevantes para a constituição de trocas econômicas, dissociadas de motivos normativos, isto é, neutras em relação à integração social. Por fim, nestas sociedades dá-se uma particular conjunção entre a concepção mítica do mundo, a estrutura institucional e as esferas de relevância individual, assim como não existe uma diferenciação clara entre natureza ou cosmos e sociedade: tudo parece ser um mundo da vida mais ou menos homogêneo, na medida em que predominam caracteristicamente as interações simples (relação permanente e direta entre atores e motivos) e estas descansam em um saber cultural comumente partilhado, pouco problemático (ou dogmático);

- **As Sociedades Primitivas Hierarquizadas**: estas já não descansam apenas na diferenciação entre **papéis** definidos no interior de uma mesma relação de parentesco, mas se caracterizam por hierarquias entre unidades similares, que se definem pelo *status* ou prestígio (vinculado à origem aristocrática ou à ascendência divina de um grupo de descendência dominante). São notórios os desenvolvimentos organizativos que a figura do chefe traz para estas sociedades.
- **As Sociedades Estatalmente Estratificadas**: estas sociedades correspondem à familiarização do poder político, da dominação política, assentada em uma base jurídica (para a qual pode ser reivindicada uma legitimidade universal). Trata-se da instituição da autoridade do cargo. A organização do poder leva estas sociedades à estratificação por classes socioeconômicas e a uma ampliação das trocas econômicas. Os efeitos produzidos por uma administração central sobre as forças produtivas são extraordinários. A necessidade de legitimação do poder ainda se articula à necessidade de um contato com os vários mundos da vida que estas sociedades geram de um modo desigual: as acepções do mundo (de base filosófica ou religiosa) têm uma formação ideológica, ilusiva, mas ainda transparecem indiretamente os desígnios do mundo da vida. O surgimento da organização formal Estado (e da categoria dos cidadãos que pertencem ao mesmo) implica a diferenciação da sociedade como uma única organização total. Desta forma, o estágio das interações simples vai cedendo lugar ao estágio das organizações (Luhmann): os cidadãos devem obediência ao Estado, repassam parte de sua responsabilidade normativo-comunicativa a uma entidade "supra-social".
- **As Sociedades Modernas**: nestas se independiza o sistema econômico, o qual se torna neutro do ponto de vista ético. A produção para a troca simples se transforma em uma produção de mercadorias e se generaliza o tráfego de mercadorias entre empresas e entre estas e o Estado e a esfera familiar (em nível nacional e internacional). São essenciais a este tipo de sociedade a institucionalização do trabalho assalariado e do Estado Fiscal, assim como o surgimento da moderna empresa capitalista, dotada de uma racionalidade formal. O Estado, separado do médium dinheiro, subordina-se inicialmente à lógica do sistema econômico, dependendo deste último para seu funcionamento (via impostos). As grandes organizações econômicas e administrativas, especializadas e autonomizadas, passam a mediatizar e a deslocar o mundo da vida (transformado em entorno dos subsistemas), impondo-lhe a lógica do êxito. A legitimação vai depender principalmente do desenvolvimento da ciência e da técnica (na fase tardia). Normativamente, estas sociedades se estruturam em torno de concepções universalistas, consagra-

das pelo direito burguês: a liberdade civil dos agentes econômicos privados; a soberania do cidadão (que legitima o sistema democrático através de eleições) e a integridade ou autonomia moral do indivíduo.

Nesta evolução (esboçada em grandes linhas), o que se observa é o progressivo desengate entre o mundo da vida (que era totalizador nas sociedades primitivas) e o sistema (poder, dinheiro). Não obstante esta separação progressiva, correlata da complexificação do sistema e da racionalização do mundo da vida, a evolução sistêmica opera sempre através de instituições normativas: o papel, o *status*, a dominação política baseada na judicatura e o direito privado burguês.

A evolução destas estruturas normativas segue uma lógica, a qual pode ser tomada de empréstimo da teoria dos estágios da consciência moral (capacidade de resolver conflitos da ação) de Kohlberg:

- Nas sociedades primitivas predomina uma moral pré-convencional: a resolução dos conflitos não leva em conta as inclinações ou motivações dos participantes, mas as conseqüências da ação, e se confunde com a restituição dos "direitos" lesados de um litigante (ressarcimento). Não existe a figura do direito coercitivo, a presença de normas vinculantes e positivadas (prescritas convencionalmente por um poder legislador), assim como a diferenciação de uma administração da justiça. O direito se confunde com a comunidade de culto. A resolução dos conflitos, às vezes administrada por tribunais subalternos, implica auto-auxílio dos litigantes e busca da conciliação entre as partes, cujos interesses são socializados pelos grupos de referência (tribo, parentesco): essa resolução (que não pode contrariar os interesses de pelo menos uma das partes) é sempre contingencial, por causa da indiferenciação normativa;
- Nas sociedades estratificadas e organizadas estatalmente, o direito e a moral assumem uma forma convencional: julgam-se as intenções, individualmente imputáveis, dos atores e sua conformidade a normas intersubjetivamente válidas. Surge uma magistratura régia, uma administração da justiça, a qual dispõe dos meios de sanção em casos de conflito: essa disponibilidade repousa sobre a crença na legitimidade do poder judiciário, das normas. É em torno da judicatura que se cristaliza o poder político, o poder do Estado como organização total. De qualquer maneira, o poder político e o poder das normas ainda estão presos a uma legitimação ideológica, dada pela religião (doutrina dos dois reinos): o poder é a expressão de um ordenamento salvífico no qual se crê e que é considerado absoluto. O direito tem uma estrutura tradicional, ou seja, corresponde à interpretação da tradição conhecida ou reconhecida (não é um direito positivado, isto é, não exprime a vontade de um legislador soberano que, por meios jurídicos de organização, regra convencionalmente estados de fato social). O direito engloba conteúdos éticos particulares, dogmatizados; está impregnado de valores. Apesar deste tradicionalismo moral, finalmente, as imagens do mundo evoluem para o universalismo religioso-filosófico, pela remetência a princípios últimos, abstratos e desterritorializados (como Deus, o Ser, a Natureza ou algum princípio ontológico), os quais são assumidos, porém, como limites insuperáveis, de caráter absoluto.

– Nas sociedades modernas predomina uma moral pós-convencional: as próprias normas perdem seu dogmatismo e podem ser julgadas à luz de princípios (questionada sua legitimidade). Esta fase corresponde à generalização do raciocínio hipotético-abstrato, típico da ciência, no âmbito moral. Neste estágio, evidencia-se uma distinção entre legalidade (o direito positivado, legalizado e formalizado) e moralidade. O direito é coativo, externo; ele deixa de prescrever conteúdos éticos precisos, mandamentos morais particulares e se define negativamente como o domínio do que tem que ser proscrito ou evitado, como aquilo que o exercício da liberdade individual deve inibir; é um direito formalizado, porque se limita a demarcar os domínios onde se deve exercer o livre arbítrio individual; é, ainda, um direito legalizado, porque não atribui motivações éticas aos indivíduos, apenas se limita a avaliar a conformidade das conseqüências da ação às leis (pauta-se pela obediência abstrata às normas). A moralidade, todavia, afigura-se como a capacidade de julgamento ético-individual a partir de princípios gerais, universalmente aceitos; esta moral, autônoma (no que diz respeito às obrigações específicas, aos conteúdos da ação), passa a ancorar-se no mundo da personalidade, de suas capacidades cognitivas e interativas, diferenciando-se do ordenamento social. Observa-se que tanto a legalidade quanto a moralidade passam a depender da aplicação de regras de procedimento ou de direitos universais, tais como a integridade dos outros, os direitos humanos, a reciprocidade, a soberania, a justiça social etc., os quais estabelecem assim uma ponte entre aqueles dois termos desacoplados (e estão consagrados pelo direito constitucional burguês). Finalizando: o direito privado burguês, ao delimitar um território eticamente neutro – o mercado – onde os agentes econômicos podem fazer valer o princípio da liberdade e da igualdade civis, como proprietários de mercadorias, contribui para a expansão do agir estratégico, típico da racionalidade formal do capitalismo; a institucionalização das relações de trabalho, do contrato de trabalho (assim como o próprio princípio da soberania popular) repousam sobre a idéia do acordo, a qual subentende que a validade conteudística do contrato está na dependência da legitimidade dos procedimentos do mesmo (que são aqueles que se confundem com a garantia da liberdade e da igualdade individuais e da reciprocidade ou alienação à comunidade dos equivalentes no mercado). Vide Figura 2.7.

Figura 2.7. ETAPAS DA EVOLUÇÃO DO DIREITO

Níveis de consciência moral	**Categorias relativas ao lado cognitivo da interação**	**Éticas**	**Tipos de direito**
Pré-convencional	Expectativas particularistas de comportamento	Ética mágica	Direito revelado
Convencional	Norma	Ética da lei	Direito tradicional
Pós-convencional	Princípio	Ética da intenção e ética da responsabilidade	Direito formal

Fonte: HABERMAS, J. - TAC., op. cit., p. 234.

Como tendência de fundo, a evolução das estruturas normativas se caracteriza pela progressiva dissolução dos núcleos dogmáticos, pela exacerbação da criticidade, pela formalização do direito (propiciando a intensificação da racionalidade cognitivo-instrumental) e pela individualização da moral, revelando a necessidade da aplicação de princípios cada vez mais gerais às situações concretas de conflitos da ação. Essa evolução denominada de "generalização dos valores" implica, como se viu, a liberação da ação comunicativa do peso das prescrições normativas da tradição. Cada vez mais as interações escapam ao controle normativo direto. Esta tendência gera, para Habermas, uma sobrecarga comunicativa, aumenta a possibilidade do dissenso e a necessidade do assentimento. Estabelece-se, assim, uma rede mais obstruída de interações, um maior número de interações críticas, problemáticas; esta é a condição que facilita a autonomização do sistema, isto é, a substituição da coordenação comunicativa da ação pela coordenação objetiva realizada pelos médiuns dinheiro ou poder ou pela mídia (que condensa e especializa a comunicação). Esta substituição exonera a comunidade da responsabilidade crescente de uma ação normativo-comunicativa.

Desta maneira, explica-se como a racionalização do mundo da vida possibilita, simultaneamente, a institucionalização do sistema e a retroação negativa que este realiza sobre aquele e que se expressa na tese da colonização do mundo da vida. Dito de outra maneira (e reafirmando): a evolução social, definida sistemicamente como o avanço para a racionalidade formal do capitalismo, supõe, de um lado, a progressiva racionalização da esfera normativa e das estruturas do entendimento, no sentido de um maior descentramento cognitivo-moral, e, de um outro, este último processo conduz a uma progressiva autonomização do sistema e do agir estratégico e a um predomínio destes sobre o mundo da vida. Este movimento irônico e paradoxal pode explicar a assertiva marxista de uma dependência da superestrutura em relação à base de uma sociedade. De qualquer modo, essa assertativa deve ser encarada, segundo Habermas, como um diagnóstico empírico e nunca como uma predecisão analítica (como insinua a teoria de sistemas).

Terminaremos esta parte com uma citação do próprio autor, que alude àquele paradoxo:

> *cuanto más complejos se vuelvem los sistemas sociales, tanto más provincianos se tornam los mundos de la vida. En un sistema social diferenciado, el mundo de la vida se encoge e se convierte en um sistema más. Ciertamente que de este enunciado no se puede hacer una leitura causal, como si las estruturas del mundo de la vida dependieran en sus mutaciones de los incrementos de complejidad del sistema. Al contrário: los aumentos de complejidad dependen por su parte de la diferenciacion estrutural del mundo de la vida. Y este cambio estrutural, cualquiera que sea la forma en que se explique su dinámica, está a su vez sujeito a la lógica propria de uma racionalización que es racionalizacion comunicativa* (HABERMAS, 1987:245).

6. O CONCEITO DE PODER

O conceito de poder em Habermas tem várias dimensões: "*Devemos distinguir a dominação, ou seja, o exercício do poder político, tanto da aquisição e preservação do poder, como de sua gestação. Neste último caso, e somente nele, o conceito de práxis pode auxiliar-nos...[no sentido do comportar-se solidariamente de Gadamer]...*" (HABERMAS, 1980). Esta brilhante afirmação revela um conceito multidimensional de poder.

De um lado, deve-se considerar o poder utilizado administrativamente (correspondente ao exercício de uma administração legitimada), onde o que conta não é a razão prática do uso das normas, mas a eficácia na implementação de um programa. Por outro, não se pode deixar de incluir o elemento da ação estratégica que se define como a violência ou a capacidade de impedir outros indivíduos ou grupos de defender os seus próprios interesses. Este fenômeno, amplificado e institucionalizado nas sociedades modernas, deve ser distinguido do exercício do poder administrativo, tendo em vista que a lógica deste é "produzir" a lealdade das massas através de um programa de prevenção das crises e de compensações sociais, ao qual não é alheio de todo a busca de uma legitimação. Ora, estas duas formas também se integram e confundem parcialmente, visto que nas modernas sociedades tecnocráticas a não tematização e a manipulação dos apoios são traços marcantes. Por fim, deve-se incluir a fonte da legitimidade representada pelo poder comunicativo, que corresponde ao poder como um fim em si mesmo a serviço da práxis. Postula-se este nível porque se considera que o poder em geral precisa estar ancorado, em última instância, em leis e instituições políticas, as quais dependem das convicções comuns que se formam num processo de comunicação não coercitiva.

O conceito de poder político de Habermas se alimenta do conceito de poder comunicativo de Arendt. Ambos ressaltam a importância da práxis. Contudo, Habermas impugna a abstração que a autora faz da violência (ao definir poder como o oposto da violência), sublinhando, assim, a presença contraditória das duas formas.

Desde uma perspectiva comunicativa, a ação estratégica, que pode estar embutida estruturalmente nas instituições políticas e no exercício administrativo, como de fato está, deve ser entendida como um bloqueio imperceptível dos processos comunicativos, o qual explica a formação da ideologia, de convicções ilusórias que vão contra os interesses dos seus próprios formadores. A ação comunicativa, que se coloca na base do poder legítimo, é aquela medida crítica que atuando sobre a "competição" estratégica permite, em última análise, diferenciar as convicções ilusórias das não ilusórias. Como vimos, ambas as formas coexistem tensionalmente. Habermas atribui a primazia, no entanto, ao poder comunicativo, pelos seguintes motivos:

- por ser um parâmetro de crítica permanente à ideologia;
- porque duradouramente as instituições políticas não perduram sem legitimidade;
- porque não é possível falar em ganhos ou em crescimento do poder como objetivo do exercício da dominação – através da lógica da ampliação dos *inputs* do sistema administrativo (apoio, lealdade, necessidades) –, sem atentar nem que seja indiretamente para a legitimidade. Para Habermas, é difícil conseguir uma ampliação do poder pela violência ou pela manipulação sistemática dos apoios. Assim, a última fonte do poder é a práxis.

A questão da interpenetração do poder administrativo e do poder comunicativo não é, para Habermas, algo que se resolva em nível da teoria: como se relacionam e quem domina quem é uma questão empírica; no entanto, essa relação é permanente. Ela se evidencia claramente na dependência do poder administrativo dos fundamentos normativos. Isso se explica pelo seu caráter jurídico. A especificidade do poder administrativo, entretanto, está no fato de contemplar instrumentalmente as normas práticas, as quais valem "como racionalizações de acréscimo a decisões anteriormente induzidas". Apesar disso, Habermas formula que "*nem tudo o que seria factível para o sistema político vai adiante, se a comunicação política ligada anteriormente a ele desvaloriza discursivamente os fundamentos normativos alegados, mediante fundamentos contrários*" (HABERMAS, 1990:109). Ou seja, a comunicação política comportaria a possibilidade de influir restritivamente sobre a ação administrativa negando, se for o caso, legitimidade aos seus produtos.

Na caracterização da relação ideal que se deveria estabelecer entre os dois poderes, Habermas evoca o modelo de uma orientação indireta: "*A partir da relação entre administração e economia conhecemos o modelo da orientação indireta, da influência sobre os mecanismos de auto-orientação (ajuda para que o outro se mantenha por si). Talvez esse modelo possa ser transferido para a relação entre o espaço público democrático e a administração*" (HABERMAS, 1990:109). Desta maneira, a "soberania popular" não se expressa unicamente no campo dos processos democráticos e comunicativos de formação de vontade, senão que também "se sublima àquelas interações de difícil apreensão" entre a formação de vontade institucionalizada de modo jurídico-estatal e aqueles espaços públicos mobilizados culturalmente. Ela precisa tomar forma nas decisões.

A especificidade da soberania popular está na contínua autotematização, referida aos pressupostos ideais de uma comunicação livre. Seu objeto é a própria manutenção desses pressupostos – que não pertencem a ninguém em particular –, impedindo o congelamento hierárquico-burocrático, as assimetrias, a indução de argumentos e comportamentos. A figura de uma soberania popular corporificada em associações ou organizações (mais ou menos rígidas) não expressa bem o significado que ela tem como criticidade, como resgate permanente dos procedimentos (éticos) do discurso. Esses pressupostos estão implicados "nas formas oscilantes de uma comunicação sem sujeito", autônoma ou "não organizável no seu todo pelo próprio sistema político".

Essa permanente criticidade auto-referida pode ser transferida, segundo o modelo da orientação indireta, ao âmbito institucional onde interatua a legitimidade com o poder de tomar e implementar decisões orgânicas e formais. A necessidade de uma avaliação sistemática das instituições políticas e estatais torna-se assim um imperativo da legitimidade. Nesse contexto, o modelo da orientação indireta tem a seguinte expressão:

> *O poder comunicativo é exercido no modo do assédio. Ele atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista, a fim de apresentar seus imperativos na única linguagem que a cidadela sitiada entende: ele gere o pool de fundamentos com os quais o poder administrativo pode lidar instrumentalmente, sem*

contudo poder ignorá-los tais como são concebidos juridicamente (HABERMAS, 1990:111).

Como se vê, a teoria do poder político de Habermas é absolutamente coerente com a teoria da ação, surgindo desta última. O novo equilíbrio ou a nova combinação entre ação teleológico-estratégica e ação comunicativa, reclamado por Habermas, tem uma tradução semelhante na sua teoria da sociedade:

> *As sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam que ser postas em equilíbrio. Eis o que quero dizer: o poder de integração social da solidariedade (mundo social da vida) deveria ser capaz de resistir às forças dos outros recursos, dinheiro e poder administrativo. Pois bem, os domínios da vida especializados em transmitir valores tradicionais e conhecimentos culturais, em integrar grupos e em socializar conhecimentos, sempre dependeram da solidariedade. Mas desta fonte também teria que brotar uma formação política de vontade que exercesse influência sobre a demarcação de fronteiras e o intercâmbio existente entre essas áreas da vida comunicativamente estruturadas, de um lado, e Estado e Economia, de outro lado* (HABERMAS, 1987:112).

É claro que esta combinação de "poder e autolimitação meditada" só pode ter como pano de fundo um mundo da vida fortemente racionalizado (culturalmente). Esta demanda de racionalização não pode ser entendida, porém, como apanágio para teses vanguardistas e restringidamente intelectualistas. A participação aqui requerida deve ser "ampla, ativa e disseminante". Esse pano de fundo corresponde a uma cultura política igualitária, desprovida de privilégios de formação e "tornada intelectual em toda a sua amplitude".

Offe nos brinda com uma boa interpretação da lógica da dominação do Estado ou do exercício administrativo do poder legitimado (como diria Habermas).

A função de dominação estatal é entendida como um processo de seletividade, de inclusão e de exclusão de interesses, que se desenvolve imanentemente no nível político (sem ter que ser explicado necessariamente com termos de determinações pré-políticas) e cujo objetivo é a estabilização do sistema e não diretamente a dominação de uma classe por outra. Evidentemente esta compreensão está contextualizada no capitalismo moderno regulamentado estatalmente (especificamente dos países centrais).

De acordo com essa definição, o que interessa à função do Estado é menos o privilegiamento de uma minoria dominante também em termos econômicos, mas sim a eliminação e a repressão das articulações de necessidades que ameacem o sistema (OFFE, 1989:116). Este é o conteúdo repressivo da função estatal, que se viabiliza politicamente através de mecanismo de "disciplinamento embutidos nas instituições de articulação política de necessidades" (parlamentos, partidos, associações etc.).

Na perspectiva de Offe, o Estado moderno enfrenta três problemas fundamentais para o sistema, cuja resolução autonomizou-se no sistema político, por estarem sujeitos a imperativos "objetivos", não específicos em termos de interesses. Esses problemas, que assumem a relevância de questões de sobrevivência, são:

- a problemática da estabilidade econômica, que abrange as questões do pleno emprego assegurado e do crescimento econômico equilibrado. Neste contexto, verifica-se a função compensatória das crises econômicas (reais ou potenciais) que o Estado realiza, induzindo investimentos ou compensando diretamente lacunas de investimento. (abrangendo a influenciação da demanda, gastos com ciência e tecnologia, políticas de comércio etc.). É o papel da planificação econômica indicativa ou subsidiária e da produção diretamente estatal;
- a problemática das relações externas (políticas, econômicas e militares), que hoje em dia assume a mesma relevância que a problemática econômica para a sobrevivência sistêmica, incluindo aspectos como a política de armamento, as alianças militares, a ajuda ao desenvolvimento, a política cambial, as alianças econômicas etc.;
- a problemática da certificação da lealdade das massas, função que se realiza com o objetivo de disciplinar o potencial de conflitos através da distribuição de indenizações sociais, da produção de símbolos e ideologias integrativas e da repressão violenta em caso de divergências incontroláveis. O que diferencia, segundo Offe, a certificação da lealdade das massas da legitimidade propriamente dita é que a primeira não se baseia "em uma crença na validade de uma ordem", mas na própria renúncia às exigências de legitimação (OFFE, 1989:133).

Essas três problemáticas estão interligadas no sentido de que o desequilíbrio em uma específica pode expandir-se para as outras, assim como em determinadas circunstâncias o desanuviamento da crise em uma área problemática pode comportar o perigo da crise dinamizar-se nas outras.

Para tentar dar conta das três problemáticas, o Estado lança mão das mais complicadas técnicas de administração tecnocrática, as quais instrumentalizam as duas estratégias básicas dos sistemas políticos do capitalismo tardio, quais sejam a administração da crise e a consecução de uma estratégia de evasão a longo prazo (OFFE, 1989:134).

A administração preventiva da crise obriga o Estado a reagir com flexibilidade aos riscos reais e potenciais que o sistema corre e a atuar prioritariamente naquelas áreas-problemas, nas quais são previstas as maiores ameaças.

A lógica dessa ação é a de um mínimo de intervenção permanente para assegurar a estabilidade (nas várias áreas) e, a partir daí, de uma atuação segundo um esquema concêntrico de prioridades para as necessidades sociais, segundo o qual possuem o máximo de prioridade os mesmos interesses que colocariam em questão condições fundamentais de estabilidade, caso fossem afetados.

E aqui situa-se uma das teses fundamentais: esses interesses prioritários dizem respeito, em geral, a grupos funcionais ou de *status* de alto poder de organização e de um conflito, fundamentalmente articulados em torno das questões privadas de sobrevivência ou reprodução econômica; as necessidades gerais ou sociais (no seu sentido mais amplo) como saúde, transportes, lazer etc., são formalmente excluídas

da representação de interesses, o que ocasiona uma disparidade no desenvolvimento das diversas áreas da vida social. Desta maneira, os imperativos econômicos privados, não racionalizáveis, subordinam aqueles interesses que só podem se fazer ouvir em instituições de formação solidária e de reflexão coletiva. Nas palavras de Offe, as categorias reprimidas correspondem às "*normas práticas cuja formulação poderia trazer novas formas de interação social e de satisfação de necessidades, e porque não dizer, progresso histórico, pois não estão vinculadas às dimensões convencionais na troca e no rendimento e das expectativas tradicionais de status*" (OFFE, 1989:127).

Esta tese equivale ao diagnóstico habermasiano "da colonização do mundo vital pelo sistema", o qual se baseia na subordinação dos mecanismos de integração social que se responsabilizam pela definição das normas que regem coletivamente, em termos da qualidade e organização solidária da vida, os imperativos funcionais de reprodução da relação capital e trabalho e da dominação política.

É evidente que esta lógica redunda em um déficit de legitimidade que o sistema político procura preencher através da mobilização daquelas instituições que, como os partidos, se encarregam das fixações ideológicas:

> *a racionalidade radicalmente técnica e estratégica só pode desenvolver-se na penumbra das fixações ideológicas; segundo Luhmann, sua criação é a tarefa dos planejadores ideológicos... aparentemente um papel importante dos partidos e do parlamento é... apresentar aquilo que acontecerá de qualquer forma como sendo o resultado de intenções populares* (OFFE, 1989:139).

Esta função de retoque dos imperativos neutralistas dos tecnocratas (recriando a imagem de máximas políticas consensuais) tenta compensar a institucionalização do princípio da troca no nível político (de acordo com o qual, como se viu, os interesse mais fortemente articulados são aqueles ligados ao mercado).[2]

Como se pode depreender da discussão de Offe, a relação entre o poder administrativo e a legitimidade é contraditória: de um lado, esse poder acentua a problemática da legitimidade, agravando-a; de um outro, ele precisa de uma legitimação em escala crescente. Segundo esse autor, o sistema político realiza consideráveis esforços para a estabilização de um sistema de atitudes mais ou menos conformadas na população, quais sejam: uma cuidadosa observação demoscópica, o investimento realizado em programas de informação e formação políticas, o uso de técnicas publicitárias e de relações públicas na política, a tentativa de esconder os centros de decisão por trás da fachada de um cerimonial plebiscitário (sessões plenárias, apresentações de políticos na televisão) e assim por diante. Estes fenômenos estão a provar que o problema da garantia da lealdade das massas não perde sua relevância

---

2 Talvez essa situação permita compreender duas exigências que Habermas levanta a respeito do programa "de um novo equilíbrio": que este último não seja confiado ao planejamento estatal e que os partidos renunciem "irremediavelmente" a uma de suas funções, à "produção" da lealdade das massas.

nem pode ser facilmente equacionado por meios manipulativos mas, ao contrário, exige dedicação constante (OFFE, 1975:70-84).

Essa relação contraditória é evidenciada por Offe apontando vários elementos: a crescente ampliação funcional do Estado para outras áreas, como a política social e de trabalho, a política conjuntural e a política científica, torna esse aparelho, dadas as condições democráticas, cada vez mais dependente de fundamentações legitimadoras; a ideologia do planejamento ou a programação do desenvolvimento social retiram do mercado e da involuntariedade dos fatores econômicos o ônus dos resultados dos produtos sociais, transformando o planejamento em depositário de responsabilidades normativas e de pretensões reivindicáveis; a política de compensações não atinge aquela parcela da população (crescente) cuja motivação subjetiva para a ação não se prende exclusivamente ao cálculo das vantagens econômicas, e também se observa uma eficácia decrescente dessas compensações a partir de um determinado nível de renda; dada a subjetividade de algumas variáveis envolvidas na racionalidade do sistema econômico e especificamente da área social, o Estado se vê obrigado a implementar uma "gerência motivacional" (para normalizá-las); essa gerência se apóia na disciplinação cultural e valorativa, numa área pré-política de interesses; a redução da esfera pessoal, decorrente da normalização gerencial, provoca fenômenos de anomia e irracionalidade social que incubam movimentos de revolta anárquica; as políticas compensatórias se chocam, em um determinado limite, com os imperativos da acumulação capitalista, o que sugere: novas tentativas de "legitimação", como a co-gestão, o desenvolvimento do poder comunal e ofertas de maior participação (via partidos, as quais podem exceder os objetivos de estabilização de lealdades, gerando uma real politização etc).

Assim, a hipótese de uma abstração da legitimidade, nos marcos do Estado Tecnocrático, estaria descartada: o Estado Administrativo de Bem-Estar depende de motivações afirmativas, cuja criação e controle não só exigem esforços crescentes, mas também estão vinculados ao aguçamento de contradições e aos riscos da instabilidade (OFFE, 1975:84).

7. IMPLICAÇÕES PRELIMINARES DA TEORIA SOCIAL HABERMASIANA SOBRE A ANÁLISE ORGANIZACIONAL E O PLANEJAMENTO

A análise da teoria social de Habermas pode ser aplicada à discussão da teoria das organizações (como se verá no cap. 3). Antecipamos o seguinte: as organizações como subsistemas sociais podem ser representadas como detentoras de duas racionalidades concorrentes que correspondem às duas formas de integração referidas por Habermas. De um lado, uma organização pode ser analisada do ponto de vista da teoria da ação comunicativa como o *locus* do conjunto de significados que os atores organizacionais atribuem a sua práxis, ou seja, como a sede das conexões de sentido que os atores fazem e procuram negociar em um contexto dialógico caracterizado pela multiplicidade de pontos de vista e por uma atitude orientada ao entendimento. Nesta perspectiva, o contexto valorativo, normativo e subjetivo que envolve os atores e que se define externa e internamente às organizações desempenha um papel relevante na orientação da ação. De um outro lado, as organizações

podem ser entendidas do ponto de vista estritamente cognitivo-instrumental como formas de racionalidade sistêmico-estratégica que transcendem a orientação particular dos atores e que portanto abstraem os elementos normativos e subjetivos de toda ação. Esta racionalidade se define exclusivamente pela sua orientação ao sucesso e não pode ser tratada como uma racionalidade finalística no sentido estrito que Weber atribui a esse termo, na medida em que a racionalidade de fins subentendia um papel destacado para os atores (como os responsáveis pelas ações), mesmo na sua variante estratégica. A racionalidade sistêmica-estratégica é uma sorte de totalização da racionalidade instrumental e estratégica realizada por um macroator: a sociedade ou a organização, totalização que escapa às referências de sentido dos atores específicos. Os resultados da práxis organizacional traduzem nesse modelo funções latentes. A referência ao estratégico diz respeito à objetualização das relações sociais e subjetivas que se desenvolvem nas organizações e fora delas (do ponto de vista da clientela), isto é, ao tratamento tecnificado que se dá ao social e ao político, como se estes fossem passíveis de uma "normatividade" objetiva (que exclui a referência central à legitimidade).

Nesta concepção das organizações, mundo da vida e sistema, integração social e integração sistêmica, são os dois princípios concorrenciais em torno dos quais se desenvolve a dinâmica organizacional e que se refletem no plano da teoria em termos de duas grandes construções simbólicas acerca do que seja uma organização.

A análise do poder como meio, por outro lado, nos leva a um raciocínio crítico das correntes de planejamento estratégico que trabalham com uma visão objetivante das relações de poder, que passa pela tentativa de quantificação dessas relações (em situações conflitivas), tendo em vista a viabilização de projetos. A crítica se dirige muito menos a essa tentativa problemática do que à desconsideração da legitimidade interna às proposições de poder, isto é, ao distanciamento comunicativo que os atores que planejam estrategicamente realizam em face de um outro que é reificado.

CAPÍTULO 3

RACIONALIDADE E PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL

1. APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, pretendemos:

- distinguir modelos de teoria administrativa e fundamentar um modelo comunicativo de organização, através da revisão bibliográfica;
- apresentar a concepção de racionalidade administrativa de Offe, objetivando afirmar o ponto de vista da presença nas organizações em geral de uma racionalidade multidimensional e contraditória (cumulativa);
- articular o ponto de vista anterior com a concepção bipolar de sociedade (e de organização) de Habermas, baseada nos princípios concorrentes da integração social e da integração sistêmica;
- analisar através do discurso de teóricos do planejamento: a racionalidade complexa e variada do mesmo; a importância da categoria "situação" na compreensão do planejamento como um cálculo múltiplo e dinâmico, sempre referido a uma problemática específica; e, o alcance do cálculo estratégico em face da "situação" e dos outros cálculos (que consideramos apenas parcial);
- discutir a especificidade da saúde como um âmbito onde se processa uma interação produtiva entre profissionais e clientela e que por tal motivo suscita a necessidade de modelos de gerência comunicativos e descentralizados; e como um espaço de distribuição de bens sociais (não econometricamente dimensionável) que exige uma negociação política e normativa permanentes como critério de definição do que é necessário coletivamente (relatividade de uma teoria apriorística das necessidades).

2. MACROMODELOS DE TEORIA ORGANIZACIONAL

Autores como MOTTA (1979:89-118) e ABREU (1982:39-52), ao realizarem uma macroanálise da teoria organizacional, distinguem entre um sistema estático ou fechado de organização e um modelo dinâmico ou adocrático. O primeiro modelo engloba a compreensão mecanística de organização da teoria clássica (Taylor e Fayol) e o esquema burocrático de Weber. O segundo modelo refere-se à teoria sistêmico-contingencial e aos enfoques estratégicos e prospectivos de administração de organizações. O termo adocrático denota aqui qualquer estrutura altamente flexível capaz de amoldar-se continuamente às condições ambientais em mutação.

Bem conhecidas de todos nós são as características tanto do modelo clássico quanto do modelo burocrático. No primeiro caso, a metáfora da máquina evoca a compreensão da organização como um conjunto de formas de produção altamente normatizadas, como um sistema impessoal **de tarefas, economicamente padronizadas**, onde aos indivíduos "agentes" caberia agir como meros apêndices, adaptandose a funções previamente objetivadas. Os seguintes termos caracterizam esse tipo de organização: autoridade centralizada; linhas claras de autoridade; especialização e habilitação; divisão clara e extremada de trabalho, regras e regulamentos rigorosos e separação clara dos cargos e órgãos de linha e estafe. O modelo burocrático irá ressaltar, por outro lado, a impessoalidade da organização ao compreendê-la como um conjunto de cargos, legalmente definidos e tecnicamente preenchidos (não adscritícios), articulados hierarquicamente e absolutamente imunes às questões ideológicas e particulares.

Ambos os modelos, respeitando-se as especificidades, compartilham a mesma visão do "homem econômico", isto é, daquele indivíduo que age exclusivamente em função de fins econômicos (apesar da concepção de racionalidade valorativa de Weber). Traços comuns aos dois são, ainda, a rigidez estrutural, a mínima preocupação com a ambiência interna e a crença na continuidade entre fins individuais e organizacionais.

Para PRESTES MOTTA (1990:6), esta rigidez estrutural, que também se expressa nos próprios fins organizacionais, corresponde a uma concepção organizativa que subentende a estabilidade tecnológica e mercadológica típica das origens do capitalismo, situação essa que prometia garantir eternamente um desempenho eficaz e eficiente sem maiores fricções. Em uma palavra: essa concepção pressupunha a autonomia relativa da empresa com relação a seu meio ambiente. O pleno controle da oferta de mão-de-obra e de suas motivações socioculturais também estavam implícitos neste modelo.

Do ponto de vista do planejamento organizacional, a concepção característica é a do planejamento normativo ou instrumental: ocasional e linear, microeconômico, apoiado na quantificação, de futuro único etc. A concepção de teoria da ação em que se sustenta é a da ação comportamental: a problemática básica é repetitiva e bem estruturada (objetiva); sendo assim, o agir planejado é a mera reedição de comportamentos bem-sucedidos no passado, a mera reprodução de normas (MATUS, 1987:92). Aplica-se, neste caso, o velho adágio de que "aquilo que foi bom no passado deverá ser bom no futuro". A exploração do futuro limita-se, assim, a uma simples projeção quantitativa das tendências do passado.

Vários fatores explicam a superação relativa do modelo clássico, dentre eles: restrições do lado da oferta de força de trabalho; reivindicações sociais em escala crescente; maior complexidade do mercado; variedade crescente de produtos; acirramento da competitividade; descentralização geográfica das empresas e transformações tecnológicas que pedem formas organizacionais dotadas de maior adaptabilidade etc. Referindo-se ao modelo tradicional, PRESTES MOTTA (1990:7) diz que:

> *tal sistema entrará em declínio quando as forças produtivas exigirem a comunicação, a atenção e flexibilidade, características dos sistemas plurifuncionais integrados, convivendo com uma classe trabalhadora melhor organizada e detentora de benefícios de conquistas sucessivas.*

Na constituição do paradigma aberto, deve-se considerar também a influência exercida pela escola de Relações Humanas. Sua compreensão da organização como um sistema social, isto é, como o resultado do conjunto dinâmico de relações de troca entre indivíduos e grupos organizacionais, parece ter sido adaptada, resultando na concepção das organizações como "grupos de grupos" (PRESTES MOTTA, 1990:12), cujo funcionamento depende da interação com o meio (com outras organizações) e de sua própria interação interna (entre as suborganizações). As organizações passam a ser compreendidas em termos de processos de adaptação às mudanças dos elementos externos e internos que, interagindo dinamicamente, contribuem para conformá-las (como os organismos vivos). A imagem de um meio "turbulento" – mutabilidade e imprevisibilidade crescentes –, reforça essa visão dinâmica e adaptativa da organização. Se o modelo clássico enfatiza o plano interno (às organizações) do cumprimento processualístico de tarefas e a rigidez estrutural, o novo modelo aberto, em troca, desloca a ênfase para as relações externas entre as suborganizações de uma organização e entre a organização e o meio, e questiona a rigidez. Os mesmos traços que eram considerados inadequados para a moral e a lealdade grupais pela escola de relações humanas (caráter rotineiro das tarefas, centralização hierárquica, extrema especialização, desconhecimento das metas, rigidez estrutural e de fins etc), passam a ser assumidos, agora, como negativos para a organização como um todo, dada a sua característica relacional e dependente do meio. A nova palavra de ordem é a dinamicidade de estruturas, objetivos e comportamentos.

A teoria de sistemas constitui a moldura básica do modelo dinâmico de organização. ABREU (ABREU, 1982:45) considera as seguintes características da visão sistêmica:

- As organizações são sistemas abertos, isto é, que mantêm constante interação com o meio em que atuam, dele recebendo insumos, matérias primas, pessoas, energia e informações – que transformam em produtos ou serviços exportados para o meio ambiente (exsumos);
- As organizações, além disso, devem ser concebidas como um conjunto de subsistemas internos, em interação dinâmica uns com os outros e, portanto, mutuamente dependentes; sob essa luz não faz sentido o estudo das organizações em função apenas de comportamentos individuais e, sim, proceder à análise desses subsistemas;

- A organização deve possuir, entre seus subsistemas internos, mecanismos de retroação ou retroalimentação, isto é, mecanismos sensores que permitam ao sistema maior não só avaliar desvios em relação às metas planejadas como também orientar-se em relação ao ambiente de que faz parte, para que essas metas possam ser alcançadas;
- As organizações só poderão sobreviver em um ambiente de alta mutabilidade na medida em que, com base nos mecanismos de retroação, possam adaptar-se continuadamente a essas mudanças ambientais (morfogênese);

Um dos méritos da teoria de sistemas é o de ter permitido uma compreensão mais global das organizações. Em geral, a visão organizacional sistêmica contempla a existência de vários subsistemas que correspondem às funções de produção, de adaptação, de manutenção e de administração. Isto é, ao lado da tradicional função técnica, essa visão inclui também subsistemas sociais como por exemplo, o de manutenção, o qual se encarrega, mediante a internalização de normas e valores e a oferta de recompensas e de punições, da ligação dos indivíduos com as tarefas e cargos.

Por outro lado, essa análise tem sido útil para o esclarecimento das relações de interdependência dos vários subsistemas e de seu impacto sobre o equilíbrio da organização. Permite entender as variações de cada subsistema como produto de mudanças ou inovações em outro e, sobretudo, determinar a importância dessas mudanças no processo final de adaptação e sobrevivência da organização ao seu meio.

Entretanto, essa teoria falha ao não identificar e relacionar quais as variáveis que causam maior impacto na organização, bem como por não definir gradações, ou seja: dada uma certa alteração em uma determinada variável, em que extensão verificar-se-á modificação na estrutura organizacional e nos seus subsistemas (MOTTA, 1979:96).

A teoria contingencial, uma visão modificada e mais restrita do enfoque sistêmico, procurará superar essas limitações, estudando especificamente os impactos organizacionais causados por uma ou algumas poucas variáveis consideradas decisivas e ampliando a análise da influência do ambiente externo sobre as mudanças que ocorrem nas organizações.

As pesquisas realizadas nesse contexto permitem identificar duas variáveis centrais na delimitação da estrutura organizacional: a tecnologia e a ambiência. Resumidamente, os resultados desses estudos são os seguintes:

- As diferenças na tecnologia de produção acarretam diferentes estruturas organizativas;
- A estrutura organizacional depende dos objetivos ou das diretrizes adotados, tendo em vista o crescimento e a diversificação de uma empresa;
- Essa estrutura pode variar, sendo ora descentralizada, ora centralizada, em virtude das cambiantes condições ambientais;
- O maior ou menor grau de certeza (ou incerteza) sobre o ambiente acarreta a adoção de um modelo mais formal ou menos formal de estrutura: o modelo or-

gânico é o resultante da adaptação a condições instáveis do ambiente e se caracteriza, grosso modo, por apresentar estruturas flexíveis, processo decisório descentralizado, contínuas mudanças e redefinições das tarefas e por enfatizar as comunicações laterais; o modelo mecanístico, em contrapartida, é o que melhor se adapta a condições estáveis (grau de incerteza baixo) e se caracteriza por uma hierarquia de autoridade bastante rígida, pela ênfase nas normas e procedimentos por escrito, pela centralização e pelas comunicações verticalizadas;

- Há uma correlação entre o grau de uniformidade e de repetição das tarefas de certos departamentos e a adoção do modelo burocrático;
- O desenho interno de uma mesma organização pode variar em função de sua diferenciação, comportando a aplicação de enfoques variados (ABREU, 1982:46-49).

O modelo dinâmico, que se constitui na seqüência formada pelas visões sistêmica e contingencial, tem sido caracterizado esquematicamente por MOTTA (1979:97) em razão das seguintes propriedades:

- Preocupação primordial com a ambiência externa;
- Estrutura Organizacional variável definida como resultado das percepções setoriais da ambiência em cada unidade organizacional e da adaptação contínua da organização ao seu meio;
- Sistematização de papéis através: do fluxo de informações e da influência no processo decisório dentro da estrutura organizacional; e do processo de diferenciação e integração interna, conforme a natureza da transação organização-ambiente;

O enfoque de planejamento mais adequado a esse modelo seria o estratégico. Este enfoque obedeceria a várias premissas: crescente intensidade e velocidade das mudanças externas a exigirem decisões e respostas rápidas e imediatas; crescente irrelevância da experiência passada na definição do futuro organizacional, colocando a necessidade de uma administração prospectiva; crescente complexidade organizacional que torna inócuos os princípios do modelo clássico, estimulando a capacidade de reagir ao processualismo e de conviver com a ambigüidade e com estruturas flexíveis; reconhecimento do caráter interativo e competitivo das relações organização-ambiente, isto é, da presença de atores concorrentes a exigir formas de cálculo interativo; crescente reconhecimento das necessidades humanas internas à organização, o que demanda a necessidade de um "novo contrato sociopsicológico" e a aceitação do princípio da responsabilidade social da empresa (MOTTA, 1979:99).

Esta nova modalidade de planejamento organizacional diferenciar-se-ia do instrumental por ser contínuo e sistemático; por operar análises macro (econômicas e políticas); por prever futuros alternativos; por utilizar métodos quantitativos e qualitativos e por ensejar análises antecipatórias da ambiência para identificar ameaças e oportunidades e, assim, reduzir a inevitável incerteza.

A contínua reciclagem dos objetivos e das estruturas (estas últimas adaptadas aos primeiros) em face das mudanças ambientais parece ser, em suma, a principal característica do modelo dinâmico. Os objetivos são vistos como múltiplos, embora

subordinados à racionalidade de sobrevivência sistêmica. A administração por objetivos e estruturas mais descentralizadas como a matricial são preconizadas.

No entanto, as críticas formuladas a essa visão são bastante fortes. Uma bastante recorrente refere-se à ausência dos atores. Na perspectiva sistêmica, diz Prestes Motta, o poder permanece oculto tanto quanto as relações de dominação e exploração (PRESTES MOTTA, 1990:31).

CUNHA (1978:27), nesta linha de argumentação, afirma o seguinte:

> *verifica-se que na abordagem sistêmica os papéis são mais importantes que os homens. Conseqüentemente, na estrutura organizacional, os homens mantêm-se inter-relacionados em função do cargo. Aclara-se que a execução do papel atém-se aos princípios do sistema exigido, refletindo uma total despersonalização do executante.*

Segundo Habermas:

> *con el concepto de sistema de acción desaparecen los actores como sujetos agentes; la abstracción los convierte em unidades a las que se inputan las decisiones y, con ello, los efectos de las acciones. En la medida en que las acciones son consideradas en su estructura analítica interna y entendidas como el resultado de la cooperación articulada de subsistemas especificos para cada uno de los componentes de la acción (valores, normas, fines y recursos), los actores sólo aparecen como lugares abstractos en que confluyen los aspectos que respectivamente representan el organismo capaz de aprendizaje, la economia de motivos de la persona, los roles y grupos de pertenencia de um sistema social y las tradiciones culturales que determinan la acción* (HABERMAS, 1987:335-36).

O homem é considerado, assim, um "homem funcional", como instrumento da organização. Para Silvermam, há uma incapacidade para levar em conta as causas da ação individual. A explicação para as ações se esgotam nas suas conseqüências para o sistema (SILVERMAN, 1971:53). Não se consideram a capacidade de escolha e de interpretação dos atores dos seus papéis organizacionais.

Por outro lado, tem sido apontado que a

> *idéia de que o sistema é auto-organizado, isto é, dotado de morfogênese, oculta, numa visão errônea de automatismo social, o essencial dos processos responsáveis pelo funcionamento sempre renovado de um determinado tipo de sociedade. Também a ênfase na ação do ambiente sobre a organização, fazendo desta quase que um simples reflexo da suas características econômicas, sociais, políticas e culturais parece desviar a atenção do estudioso de um dos fenômenos mais significativos do capitalismo do final do século XX, no qual a economia internacionalizada é a economia controlada por um número relativamente pequeno de*

grupos econômicos inter-relacionados de diversas formas, cooperando e competindo de forma a exercer sobre a sociedade em escala mundial uma influência que chega a, de fato, poder ser chamada de administração (PRESTES MOTTA, 1990:32).

GUERREIRO RAMOS (1972:241-6) critica o caráter meramente reativo da organização ao seu meio; nessa concepção, o ambiente é assumido como dado e sua legitimidade e racionalidade não são discutidas. CAMPOS (1990:12) assinala, nessa direção, que as organizações simplesmente reagem, procuram adaptar-se às alterações "sobrenaturais" do ambiente. Esta percepção configura, para a autora, um determinismo: "*a sobrevivência organizacional é determinada pela seleção ambiental. A crítica que se coloca é de que, na realidade, as organizações deveriam desenvolver sua capacidade de influenciar e moldar o ambiente*":

Estas críticas podem ser resumidas por nós da seguinte forma: na visão sistêmica, predominam as funções diferenciadas e sempre finalmente integradas dos vários subsistemas sobre os próprios atores. Os "subsistemas" social e cultural são incorporados da perspectiva da racionalidade de fins da organização e não da perspectiva do entendimento dos atores. Estes subsistemas assumem funções de controle e estabelecem relações empíricas com os outros subsistemas técnicos e de gerência adaptativa, que podem ser objetivadas a partir do prisma de suas contribuições à macrofunção da sobrevivência e da adaptação a um meio circundante extremamente complexo e turbulento. Esta macrorracionalidade de fins ainda é incutida sistematicamente nos próprios atores através das várias funções de integração (sem adjetivos específicos). Neste sentido, a teoria sistêmico-contingencial não foge do paradigma cognitivo-instrumental, apenas o sofistica ao máximo, passando ao largo do modelo comunicativo ou do entendimento. Os aportes mais sociais e aqueles relativos ao processo decisório (da escola de relações humanas e da escola comportamentalista, respectivamente) são incorporados também do ponto de vista funcional, isto é, são subsumidos na lógica totalizante da sobrevivência organizacional.

Ao lado destes dois grandes macromodelos, podemos distinguir um terceiro que chamaremos, por força do nosso programa de trabalho, de comunicativo. Este modelo, não muito acentuado pela bibliografia convencional, constitui-se, inicialmente, a partir de um reagrupamento de tendências modernas (algumas não tão modernas) que comungam da característica básica de expressarem uma insatisfação em relação à racionalidade instrumental predominante e de sugerirem novas e importantes dimensões da gerência. Faremos uma síntese de alguns destes elementos.

Campos, em um excelente e pioneiro trabalho, resume as contribuições específicas da teoria da ação de Silverman e da abordagem dialética de Kenneth Benson e apresenta severas críticas aos paradigmas convencionais (CAMPOS, 1981:104-23).

A abordagem da ação centra suas preocupações no papel dos atores de uma organização. Diferentemente da visão comportamental que atribui aos atores comportamentos ou simples respostas mecânicas a estímulos, essa abordagem atribui aos atores significados ou interpretações conscientes e dinâmicas da situação e das formas de atuação. Esses significados têm uma estrutura dupla: social e individual. As expectativas ou motivações individuais respondem aos condicionamentos socioculturais como também constroem continuadamente a ordem social. Desta maneira, os

papéis das organizações são o produto tanto das expectativas sociais e organizacionais como das individuais. Há, portanto, um elemento de escolha dos papéis, irredutível. Assim sendo, as organizações são definidas por ações de pessoas que transmitem significados umas às outras e que, em conjunto, estabelecem e revêm suas finalidades.

Esta abordagem assume, ainda, que não há uma continuidade entre fins individuais e organizacionais ou um comum denominador de valores sociais. Ao aceitar a possibilidade de múltiplas definições da realidade, a teoria da ação atribui à interação organizacional (e à construção da ordem socioorganizacional) um caráter problemático que deve ser enfrentado através da negociação e do entendimento (sempre críticos).

Em uma nítida diferenciação em relação à teoria sistêmica, a abordagem da ação sustenta que a relação organização/ambiente externo supõe uma influência recíproca e não uma adaptação mecânica da organização às necessidades do sistema externo. O ambiente externo é visto como a fonte dos significados internalizados pelos membros da organização, mas essa estrutura não é estática, isto é, os membros de uma organização renovam permanentemente através de suas interações (sempre modificadas) esse estoque de significados. Esta abordagem examina a organização, deste modo, a partir de "sistemas competitivos de interpretação" e neles busca a explicação para a manutenção ou para a mudança dos sistemas organizacionais.

Para a autora em pauta a abordagem da ação é mais completa que a abordagem convencional de sistemas no que diz respeito ao entendimento da ação dos membros da organização. Nas suas palavras:

> *explicações para a ação em termos unicamente de suas conseqüências para as necessidades do sistema implicam uma concepção reificada de organização. É preciso antes entender as causas da ação, ou seja, entender a forma pela qual cada ator define a situação, os padrões de interação que se estabelecem na organização e os diferentes graus de envolvimento pessoal* (CAMPOS, 1981:114).

A abordagem dialética da organização (BENSON, 1977:121) assume que esta última representa um arranjo social, sempre provisório, que se define a partir da multiplicidade de interesses contraditórios dos indivíduos e grupos organizacionais, supondo a possibilidade do entendimento. Junto com a abordagem da ação, a abordagem dialética subentende a construção social da realidade organizacional pelos atores, os quais atuam, entretanto, limitados pelo contexto.

O diálogo, enquanto aquela razão que discute consigo mesmo as teses e antíteses, para chegar a um acordo, ocupa, nesta abordagem, um papel central.

O diálogo surge como uma necessidade posta pela caracterização das organizações como lugares de contradição. As contradições podem emanar do contexto ambiental, da situação de interesses que caracteriza a sociedade onde se insere uma organização, ou do interior das próprias organizações, e serem expressas neste último plano pela diversidade de racionalidades departamentais ou de grupos, ou por inovações administrativas que conflitam com a ordem vigente. A contradição mais importante "*é aquela entre os arranjos que definem o mundo social vigente e os que*

se estabelecem em decorrência do processo constante de reconstrução social" (CAMPOS, 1981:117).

Em uma crítica ao modelo burocrático, que se imuniza contra a política e que se prende exclusivamente ao critério de eficiência técnica, a abordagem dialética estabelece que a busca da efetividade, ligada ao desempenho organizacional em face de sua clientela,

> *não é um critério meramente técnico. Antes, é um critério político. O alcance da efetividade implica não só em reconhecer a possibilidade de diferentes perspectivas, ou seja, prever a participação ativa das clientelas na própria definição de objetivos, na busca de alternativas de execução, na avaliação de resultados. Implica arranjos que garantam uma comunicação ampla e aberta para a troca e ajuste de expectativas múltiplas* (CAMPOS, 1981:119).

Estas duas abordagens, para a autora, não se preocupam tanto em predizer ou controlar.

> *A ênfase se desloca do controlar (pela aplicação de estímulos externos) para o entender; conhecer cada indivíduo – trabalhador ou cliente – para entender suas ações, suas definições da realidade, sua estrutura de significados; procurar ao mesmo tempo se deixar conhecer. Através do diálogo, do conhecimento mútuo, as pessoas dialeticamente constroem e compartilham a realidade organizacional e aumentam a possibilidade de definir problemas e encontrar soluções que atendam ao bem comum* (CAMPOS, 1981:120).

Kliksberg é outro autor que nos interessa aqui por reunir um elenco de contribuições modernas que submetem as correntes prescritivistas e tecnológicas a uma aguda crítica. Analisando prospectivamente a gerência na década de 90 (KLIKSBERG, 1988:59-85), o autor faz algumas considerações que reproduzimos em seguida.

Criticando o mito da neutralidade, o autor sustenta que a tecnologia administrativa não pode ser considerada como livre de ruídos (valores subjacentes, correntes políticas) e que as burocracias devem ser entendidas antes de mais nada como arenas permanentes de negociação e de conflito.

Como alternativa ao paradigma prescritivo, que procura submeter a realidade a um "deve-ser" normativo (regras pré-fixadas ou casuísmos não representativos), o autor sugere um modo heurístico de gerência, mais consoante à modernidade, caracterizado pela pesquisa exploratória e pela experimentação em condições de forte incerteza.

Essenciais são para a eficácia da organização, no entendimento de Kliksberg, a participação, a inovação, a consideração dos valores e a comunicação. Assim, referindo-se à pesquisa de Bunge, afirmará que as modernas conclusões da ciência administrativa comprovam que os mais altos níveis de produtividade, satisfação no trabalho e rendimento, são atingidos nas organizações participativas. Irá, ainda, frisar junto com Chester Barnard, que o papel do gerente moderno é administrar e produ-

zir valores preocupados com os bens sociais da organização. Por outro lado, irá realçar a importância da inovação gerencial como uma variável decisiva no equacionamento de um ambiente externo turbulento, incerto e desconhecido. Nesta linha, Kliksberg afirma que hoje "*apreciar mais a improvisação do que a previsão, tratar das oportunidades mais do que dos obstáculos, descobrir novos planos de ação em lugar de defender os antigos, gostar mais das controvérsias do que da serenidade e estimular mais a dúvida e a contradição do que a confiança* (KLIKSBERG, 1988:78)" constituem-se em verdadeiros imperativos. Finalmente, este autor salientará o papel da comunicação na boa gerência, citando pesquisas americanas e canadenses. Estas pesquisas demonstram que os gerentes passam a maior parte do tempo com outros gerentes, geralmente conversando (alguns passam 90% do tempo com outros). Sobre a estrutura temática dessas conversações, uma parte está dedicada à reflexão e à análise dos problemas estratégicos mais relevantes e outra boa parte à criação de uma "*rede de contatos ... que não se trata de uma rede de amigos: ela se baseia em trocas, em relações de pressão, em múltiplos processos determinados pelo jogo de interesses próprios do meio e da economia norte-americana. Através da conversa, o gerente constrói esta rede e a cultiva sistematicamente*" (KLIKSBERG, 1988:76).

Paulo Roberto Motta traz à luz, em vários dos seus escritos, novos paradigmas da administração. Em primeiro lugar, esse autor põe uma ênfase marcante no papel que na atualidade é atribuído à inovação e à criatividade. Diz ele que a criatividade é um recurso existente em todos os seres humanos, devendo seu uso ser incentivado para produzir mudanças nas organizações modernas. Apesar disso, a maioria das organizações é ainda gerenciada no sentido de forçar seus empregados a se conformarem com normas burocráticas. Tal prática comum inibe a criatividade e os comportamentos inovadores. Afirma esse autor que os dirigentes modernos deveriam agir no sentido de favorecer o poder e a iniciativa individuais (MOTTA, 1989:71-86).

Esse autor procura resgatar, em segundo lugar, a importância da intuição ou do "ilógico" no processo decisório gerencial. Papel destacado teria a intuição na montagem de "futuros alternativos", juntando-se, nesta função, a outras dimensões como a racionalidade finalística. A intuição seria uma espécie de cálculo de síntese que reuniria elementos formais e informais e que se apoiaria fortemente na experiência e em elementos do inconsciente do dirigente. A presença da intuição aliada à multiplicidade de interesses internos à organização tendem a dar ao processo decisório um caráter "novelesco, fluido, fragmentado ou irracional", em cujo contexto as relações entre os elementos da decisão acontecem em grande medida ao acaso e os modelos tradicionais de política, planejamento e estratégias organizacionais têm pouco cabimento (MOTTA, 1988:77-94). É importante assinalar que esta percepção gerencial é importante por dois motivos: porque caracteriza o processo gerencial como uma junção contraditória de racionalidades, onde o ilógico gerencial pode-se conflitar *a priori* com a racionalidade de fins; e porque constitui um resgate do mundo subjetivo dos administradores, tão pouco considerado habitualmente.

As contribuições do autor em foco se situam, em terceiro lugar, no âmbito das propostas estruturais. Já conhecidas são as suas colocações sobre as organizações especificamente sociais, no sentido de uma revalorização da efetividade e da legitimidade (por referência ao mero critério de eficiência) e da necessidade de uma descentralização substantiva, considerada pelo autor, apesar de seus conflitos imanen-

tes, como superior aos custos da centralização (MOTTA, 1990).[1] Ora, num trabalho recente e inconcluso, o autor discorre sobre as bases da organização atomizada e holográfica, tida como um modelo de flexibilidade estrutural e de descentralização administrativa (MOTTA, 1990).[2] Esta organização teria as seguintes características básicas:

- constituída por módulos altamente descentralizados e autônomos, que refletiriam o todo (daí o termo holográfico);
- os módulos se interligariam através de um processo de comunicação aberta e intensiva; esta comunicação supõe que todos os módulos tenham acesso simultaneamente à informação (computadorizada) de toda a organização;
- os módulos funcionariam sem um princípio rígido de autoridade, supondo o modelo de equipes (e de lideranças espontâneas que se revezam);
- a superposição e duplicação funcionais, assim como a "redundância de habilidades", são aceitas como expressões da falta de controles burocráticos, da autonomia modular e da perspectiva positiva de socialização das técnicas e dos conhecimentos; incentiva-se a versatilidade profissional, a criatividade e a capacidade de aprendizagem;
- a estrutura obedeceria à diferenciação por objetivos ou por área geográfica;
- a gerência intermediária seria eliminada;
- a organização seria coordenada em função de um núcleo mínimo de valores compartilhados por todos os módulos e através da negociação permanente entre a pluralidade de instâncias por ela propiciadas;

Fernando C. Prestes Motta também se refere de maneira positiva a esse modelo de organização estrutural, especificando outras características (PRESTES MOTTA, 1990:38-40). Reafirma ser este modelo, diferentemente do burocrático, baseado no processamento intensivo de informações. É a capacidade de acesso à informação global o que garante a possibilidade de recomposição do todo a partir de cada módulo. Este modelo, longe de ser um modelo de metas pré-fixadas, supõe a autonomia modular na fixação de suas próprias metas, contemplando apenas como parâmetros comuns aos módulos a informação e um corpo de valores, discutido e negociado (e gerido centralmente).

Limitando-se a organização à definição de alguns mandamentos básicos que funcionam como guias para a ação (como indicativos do que tem que ser evitado por comportar riscos ou perigos), também revogáveis, estaria franqueado o caminho para a auto-aprendizagem modular, para o desenvolvimento criativo de metas e de caminhos. Essa capacidade de aprendizagem seria potencializada pelo desenvolvimento da experiência de processar informações e pela exploração das motivações e capacidades individuais, fatores dos quais dependeria a inovação, tão cara hoje em

---

1 Motta, P. R. *Alguns Desafios Administrativos da Gestão Pública da Saúde.* ENSP/FUNDAP, RJ, out./1990. (mimeo)

2 Motta, P. R. *Flexibilidade Estrutural: A implosão do organograma e as bases da organização atomizada e holográfica.* Belo Horizonte, Brasil, 1990. (mimeo)

dia à organização. A abertura para a crítica interna e externa é, ainda, outro princípio nuclear ligado a essa capacidade de aprendizagem.

A metáfora do cérebro em pleno funcionamento evoca a compreensão da organização nesses moldes, como "a possibilidade de aprender a se auto-organizar". A percepção do cérebro como constituído por unidades que podem reconstituir o funcionamento global é sugestiva desta analogia do modelo holográfico. Finalmente, assim como no cérebro, ao lado da cognição, dispõem-se na sua parte direita as capacidades holísticas, analógicas, intuitivas e criativas, na organização holográfica deveria desenvolver-se modularmente um elenco amplo de capacidades racionais, para além da simples racionalidade cognitiva.

Fernando Prestes Motta, por outro lado, refere-se, na sua análise da teoria organizacional, à metáfora da cultura (PRESTES MOTTA, 1990:40-47). As organizações também podem ser compreendidas como formas de cultura. Os valores comuns e diferenciados dos indivíduos, grupos e da organização representam o filtro através do qual os papéis, as metas e as alternativas de ação são percebidas e delineadas. A cultura, para o autor, não deve ser encarada, porém, como algo facilmente instrumentalizável ou controlável, tendo em vista a imposição de determinadas metas ou perspectivas de ação isoladas e parciais. A cultura quando é forte, diz o autor, dissemina-se por todos os segmentos organizacionais, apresentando um comportamento em rede, holográfico. É uma totalidade opaca, bastante impenetrável, que se constitui em um contexto-limite da ação em geral. Neste sentido, é dificilmente "isolável" desde a perspectiva instrumental de explorar valores e componentes culturais (ou de modificá-los), tendo em vista produzir alguns efeitos. Definitivamente a cultura não é um maquinismo. Como diz o autor:

> *É evidente que o conhecimento da cultura de sua organização é de enorme importância para o administrador. Entretanto, essa importância refere-se principalmente à possibilidade de estar atento ao simbolismo de suas ações, às esferas de liberdade, bem como aos limites culturais para suas decisões, às formas de conduta que estão de acordo com os valores, tanto em termos do existente como do desejado. De modo algum se deve imaginar o administrador como controlador da cultura, mesmo porque no seu sentido mais amplo e duradouro ela se revela incontrolável* (PRESTES MOTTA, 1990:45).

O perigo de violentação da cultura de grupos ou de uma organização provocado com determinadas medidas administrativas é, sem dúvida, um elemento que todo administrador deve considerar, até mesmo desde a perspectiva do êxito instrumental.

ABREU (1982:50) finalmente aponta para algumas tendências que, presume-se, irão assumir bastante destaque no futuro: a redução do tamanho das organizações de maneira que os seus membros possam ter maiores chances de interação uns com os outros durante a realização de um trabalho comum; a reintrodução de estruturas mais simples que permitam o trabalho artesanal, em equipe e o pleno domínio da produção global; crescente importância do papel do trabalhador, como ser humano, à luz das teorias da motivação humana e das teses sobre a responsabilidade social

das empresas etc. Embora estas perspectivas se choquem ainda com as tendências em vigor no mundo industrial moderno, acredita o autor que se constituirão em preocupações no futuro, visando a minimização (por algumas vias) das pressões da grande organização.

Este levantamento de teorias organizacionais (por nós consideradas comunicativas) nos permite uma aproximação ao conceito de mundo da vida de Habermas.

Em geral, estas teorias abordam o fenômeno organizacional do ângulo dos atores, ressaltando a capacidade interpretativa e dialógica dos mesmos e a possibilidade destes elaborarem, em virtude dessa capacidade, pactos normativos (mais claramente, a teoria da ação e a abordagem dialética).

A percepção das organizações como formas de cultura e a valorização dos componentes subjetivos do processo decisório, além do mais, apontam diretamente para os componentes cultura e personalidade do mundo da vida dos grupos sociais e organizacionais.

O próprio paradigma da informação e da aprendizagem remete, para nós, a uma compreensão do fenômeno organizacional que destaca o papel virtual da comunicação na validação, socialização e no uso crítico, eficaz e criativo da informação. O reconhecimento da fidedignidade e da utilidade da informação, assim como a sua aplicação eficaz, pressupõem um processo de convencimento ou a internalização consciente da importância da informação por parte de um número amplo de atores envolvidos nas atividades organizacionais. Isto é, não obstante o acesso amplo e veloz à informação ser considerado, no contexto do modelo holográfico, um substituto à interação humana, esta "forma de comunicação generalizada" não exerceria o seu poder de influência de forma empírica (ligada a sanções do poder ou a utilidade monetárias), mas apelando para o entendimento em contextos comunicativos. Não podemos esquecer que este modelo prevê: o acesso de todos os módulos à informação global da organização, o que implica superar potencialmente a alienação decorrente da fragmentação da informação; uma gerência organizacional baseada na negociação de um núcleo mínimo de valores, comumente partilhado; e a definição descentralizada de objetivos, envolvendo democraticamente as equipes dos módulos respectivos.

As tendências de descentralização estrutural, conquanto apareçam no bojo das análises sistêmico-contingenciais, podem ser qualificadas, ainda, como formas de aproximação à racionalidade do consenso político dos atores, analisada da perspectiva da clientela das organizações.

Este último caso, o da presença no próprio paradigma sistêmico-contingencial de elementos da racionalidade do consenso político, nos ilustra, entretanto, sobre a superposição dos modelos desenhados idealmente e nos alerta, em conseqüência, para a presença de tensões virtuais no interior dos tipos puros. A tese da coexistência das várias racionalidades no âmago das organizações é o ponto que discutiremos a seguir à luz da análise da racionalidade administrativa da política socioestatal (do Capitalismo Tardio), de Offe.

3. SIMULTANEIDADE E CONFLITO DE RACIONALIDADES ORGANIZACIONAIS

Diremos, inicialmente, que a análise de Offe nos permitirá fazer a mediação entre a discussão dos macromodelos organizacionais e a concepção social/organizacional de Habermas, esta última centrada, como se viu no cap. 2, no conflito entre integração sistêmica e integração social.

A tese central de Offe é a de que a administração da política socioestatal está submetida simultaneamente a três racionalidades contraditórias: a burocrática, a teleológica e a do consenso político. Dada a não visualização de uma racionalidade hierárquica que integre as premissas das três anteriores, a administração representa um campo problemático em que dificilmente se atingem e se articulam harmoniosamente todas as finalidades nelas implícitas (OFFE, 1984:216-33). Esta tese se completa com o reconhecimento de um deslocamento histórico da ordem de importância das três racionalidades, no sentido da primeira para as duas últimas.

Para Offe, a racionalidade burocrática caracteriza-se pelo princípio "da adequação ao texto", pela adaptação das tarefas a normas ou premissas legais não tematizáveis. Por outro lado, a burocracia reconhece uma particular divisão do trabalho e uma hierarquia pré-fixadas, onde fica excluída a possibilidade de negociação, de interpretação e do assessoramento por terceiros. A não tematização das premissas fundamenta a separação rígida entre administração e política (prevista no tipo de ideal weberiano). A racionalidade aqui implica o exercício de tarefas organizadas de tal forma que o risco da contaminação por motivos adicionais e "desviantes" pode ser excluído.

O outro nível de racionalidade corresponde à adequação à função, aos requisitos e necessidades complexas colocadas por um meio externo mutável. Neste caso, os resultados (dimensão substantiva) constituem-se nas verdadeiras premissas da ação, condicionando ou subordinando os procedimentos, os programas organizacionais. A eficiência é medida pela realização de funções e pela tentativa de atingir efeitos. Dada a contingencionalidade do meio externo, a organização precisa organizar de modo variável seus próprios *inputs* e premissas. Neste sentido, a diferença notável que se estabelece entre o modo burocrático e o teleológico é a seguinte: no modo burocrático, os *outputs* são um reflexo calculável das normas jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimento das rotinas, ao passo que no modo teleológico opera-se um processo de conversão no sentido contrário, isto é, os resultados sempre contingenciais (e dependentes da situação) definem os procedimentos e os recursos necessários à ação.

A contradição é clara, especialmente na área social. De um lado, o caráter contingencial e temático do social exige uma permanente redefinição das funções particulares; de outro lado, o espaço dentro do qual a administração pode concentrar-se em tarefas, inventando regras adequadas ao seu objeto, é limitado por certas "premissas" constituídas pelas restrições institucionais e fiscais. Essas premissas se impõem de tal maneira que a administração, apesar de seu crescente envolvimento com programas finais, não consegue liberar-se de seu vínculo "condicional" com as premissas legais. Resulta daí a interpenetração e o cruzamento de dois critérios: a

administração precisa ser ao mesmo tempo adequada à norma (primeiro modelo) e teleológica (segundo modelo).

Essa contradição dá origem a uma estratégia dupla de autolegitimação, que muitas vezes leva a soluções de emergência, que não satisfazem a nenhum dos dois critérios.

> *Ao nível do recrutamento de pessoal, esse dilema leva a uma oscilação entre o monopólio dos advogados e a abertura de oportunidade para "generalistas", dos quais se espera uma "gestão eficaz"... No planejamento orçamentário a mesma problemática transparece na ambigüidade entre a orientação voltada para a receita e voltada para a despesa... Outro exemplo do mesmo conflito estrutural é o debate entre os "centralistas" e "descentralistas" na organização da administração... A base comum para estas dicotomias... é dada pelo fato contraditório de que o Estado em uma formação social capitalista vive, por um lado, uma existência à parte e limitada em suas possibilidades de disposição e cuja identidade é supervisionada pelos juristas, mantida em sua coesão por técnicas centralistas e financeiramente alimentada pelo volume dos impostos: e precisa, por outro lado, de forma crescente, organizar e regulamentar ele próprio o contexto funcional sócio-econômico (o que exige especialistas, meios de investimentos correspondentes e uma descentralização adequada à situação)* (OFFE, 1984:222-23).

Para o autor, dois fenômenos explicam a necessidade da administração contemplar, como mais uma racionalidade, a função de harmonização de interesses políticos concretos: em primeiro lugar, a própria racionalidade teleológica, contingencial e de oportunidades leva à necessidade de virtualizar o valor das premissas gerais (de caráter legal), as quais devem ser agora refletidas circunstancial e sistematicamente, visando sua adequação aos programas finais concretos; essas normas precisam ser colocadas entre parênteses e passam a depender cada vez mais de critérios de aceitabilidade política (e de factibilidade funcional), contornando assim a forma jurídica; em segundo lugar, o Parlamento passa a depender, de forma crescente, do Governo Administrativo, no que se relaciona com a realização de seus programas de compensações e de legitimação. O consenso político entra assim na lógica da administração.

A dependência da administração em relação à função do consenso ("politização da administração") evidencia-se com clareza no setor social, onde se dá uma unidade entre produção e consumo, e onde a produção não pode ser objetivizada nos moldes clássicos da economia. Como afirma Offe,

> *a produção para a qual foram instaladas escolas, hospitais, cadeias, sistemas de assistência social e de transportes, realiza-se essencialmente pela interação de seus agentes com os seus usuários. Em conseqüência, a sua "produtividade" depende das características de ambos os lados e das interações que se dão entre eles. O "objeto" não se deixa objetivar da mesma forma que na produção material. Pelo contrário, o "objeto" dessa atividade... [o paciente, por exemplo.]... consome o produto ou*

realiza "a produção"... [o atendimento médico]... por si mesmo, sob condições administrativas organizadas sendo que tais condições – diferentemente da produção material – não bastam para assegurar a concretização do produto. Condição adicional é sempre a disposição do cliente em aceitar certas interações produtivas. O cidadão torna-se o órgão executivo último e decisivo da política estatal sempre que as tarefas da política e da administração, a serem realizadas, sejam de um tipo que não permite o recurso aos meios clássicos da punição e da recompensa, isto é, a estímulos negativos e positivos, tudo dependendo da mobilização da "base" para tarefas específicas e de sua predisponibilidade para a cooperação. As variáveis do comportamento "da base" tornam-se então critérios decisivos para decidir se e com que custos fiscais e financeiros a política administrativa concretiza seus objetivos declarados. Tal relação de dependência da administração se torna visível, por exemplo, em problemas como... a ampliação da assistência médica preventiva, a melhoria da proteção ambiental, etc. Em todas estas tarefas da administração pública, uma definição de papéis "positiva e cooperativa" em... pacientes de hospital, consumidores, etc... é decisiva para determinar os custos, o êxito e a duração das tarefa administrativa. (OFFE, 1984:227).

A necessidade de uma politização administrativa torna-se mais premente ao considerar-se que as questões referentes ao consumo de bens sociais indivisíveis não mobilizam interesses claramente articulados e dotados de potencial de conflito. Como diz OFFE (1984:228):

o conteúdo motivacional para definições concretas do bem estar comum precisa ainda ser gerado... [Este processo de constituição] é especialmente difícil, demorado e dispendioso quando as prioridades e dimensões até então reconhecidas do cálculo de utilidade (como por exemplo, o salário individual, o transporte individual) têm que ser relegadas a um segundo plano.

A obrigatoriedade da construção de um fundamento de ação consensual pode se conflitar, todavia, com os requisitos funcionais da ação teleológica. Como ilustrações temos a virtualidade de um bloqueio administrativo resultante da impossibilidade de articulação de interesses muito variados e conflitantes ou a possibilidade de que o processo de criação daquela base de consenso se autonomize colocando-se sobre a administração uma carga de pressões muito grande que ela não consegue equacionar por restrições fiscais e institucionais. Daí que seja necessária uma harmonização entre as possibilidades de desempenho funcional do Estado e os objetivos de legitimação. Tal imperativo implica, às vezes, contenção de demandas políticas de modo a controlar a confusão virtual que o excesso de democratização pode acarretar para o sistema (ou sacrificar a política de eficiência administrativa, o qual só é possível até certo ponto, pois o consenso também depende do sucesso administrativo).

É importante assinalar que embora a análise da racionalidade do consenso político tenha sido referida à clientela da organização, Offe a estende às relações entre a administração e o seu meio ambiente interno:

> *A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses se coloca para a administração não só quando se torna necessário abrandar pela negociação a resistência de grupos antagônicos com poder de veto e de pressão, mas também na relação com sua própria clientela ou ainda na relação com seu meio ambiente interno, os membros da administração com seus interesses e concepções de valor, de ordem profissional, econômica e política* (OFFE, 1984:225).

Em conseqüência, a racionalidade administrativa é tridimensional e contraditória (vide Figura 3.1). Temos a dimensão da conformidade legal: "aqui são aplicadas premissas decisórias, mas não são preenchidas funções". Temos, ainda, a dimensão da efetividade funcional da ação administrativa: a necessidade de responder flexivelmente a exigências variadas e crescentes (intrinsecamente tematizáveis) obriga a uma posição reflexiva, de julgamento crítico-resolutivo, de modo que todas as normas rígidas são virtualizadas em função do êxito que a organização deve atingir na sua relação com o meio externo, caindo assim a parede que separava a política da administração. Por fim, temos "o teste do consenso político" como aquele critério decisivo de efetividade. O problema que se coloca é o de como a organização tenta harmonizar seus fundamentos jurídicos, suas funções e os interesses de seus clientes e grupos de referência. Nessa situação, diz Offe,

> *não se torna visível nenhum critério de racionalidade de nível mais elevado que, abrangendo as respectivas premissas das três dimensões, coloque-se em uma relação hierárquica. Enquanto isso ocorrer, estamos autorizados a concluir que somente circunstâncias contingentes impedem que a política administrativa se torne manifestamente incapaz de atender, seja à necessidade de orientação funcional exigida pelo sistema global, seja à sua própria necessidade de legitimar-se pelo consenso* (OFFE, 1984:232).

Figura 3.1. DIFERENÇAS ENTRE AS RACIONALIDADES ADMINISTRATIVAS SEGUNDO CLAUS OFFE

RACIONALIDADE BUROCRÁTICA	MODELO ESTRUTURAL DA POLÍTICA ADMINISTRATIVA(*)	RACIONALIDADE DO CONSENSO POLÍTICO
– as tarefas estão rigidamente condicionadas pelas normas organizacionais e pela disponibilidade de recursos institucionais e fiscais; – hierarquia e divisão do trabalho pré-fixadas e rígidas; – não tematização das normas; – separação entre política e administração; – tendências para o centralismo, a orientação orçamentária segundo a receita e o recrutamento de pessoal realizado por advogados ou por funcionários não especializados;	– os requisitos e necessidades do ambiente externo são o verdadeiro critério de definição das tarefas; – contingencial; – produz e reproduz constantemente suas regras organizacionais; – há um princípio de tematização das regras em função dos resultados; – orientação para a descentralização, a orientação orçamentária segundo a despesa e o recrutamento especializado de pessoal;	– sua função é a harmonização de interesses (construção de um fundamento consensual para a ação); – implica uma relação interativa entre o sistema administrativo e a população; – implica uma relação interativa entre o sistema administrativo e a população; – pode-se conflitar com a racionalidade funcional teleológica: • por incapacidade de articulação de uma base consensual, o que pode bloquear a ação ministrativa e gerar as seguintes alternativas: • compra do apoio dos grupos de dissidentes, o que pode levar ao rápido esgotamento das possibilidades orçamentárias ou • execução de programas à revelia dos grupos dissidentes, o que pode envolver custos políticos. • a autonomização da racionalidade do consenso pode sobrecarregar o sistema administrativo de demandas que excedem as possibilidades de ação no plano institucional e fiscal;

(*) dos Estados de Bem-Estar Social.

Esta análise de Offe é decisiva. Demonstra teoricamente, em que pese a aceitação de um deslocamento da racionalidade na direção das duas últimas, que as três racionalidades anteriores se apresentam simultânea e criticamente no interior da administração pública. Essa três racionalidades coincidem com os macromodelos organizacionais que haurimos da análise da teoria organizacional: o modelo fechado; o modelo adocrático ou sistêmico/contingencial/estratégico; e o modelo comunicativo ou do consenso (este último visto da ótica dos atores que representam os grupos de referência das organizações).

Mas essa análise tem outros desdobramentos importantes. O primeiro está implícito na discussão do autor e expressa a necessidade de que as organizações sociais sejam reguladas, principalmente, em razão da racionalidade política ou do consenso. É a reafirmação de que essas organizações, dadas determinadas características do próprio processo de trabalho, pedem por formas estruturais descentralizadas e comunicativas.

Fazemos aqui uma analogia entre a racionalidade do consenso político de Offe e a racionalidade comunicativa de Habermas, baseados na própria compreensão que o primeiro autor tem da prestação de serviços administrativos. Neste caso, a predisponibilidade para a cooperação da "base", a construção de um fundamento de ação consensual, a necessidade de uma comunicação política, fazem parte essencial da organização desses serviços. As bases desta comunicação política seriam para Habermas o saber cultural, as capacidades normativas (ou de agregação) e as capacidades individuais (cognitivo-morais) dos grupos.

O segundo desdobramento implica a retomada das próprias conclusões da pesquisa da teoria sistêmico-contingencial, relativas à necessidade de adequar as teorias e formas de organização em função da especificidade das próprias organizações, e à possibilidade de uma convivência contraditória (mas às vezes não excludente) no interior de uma mesma organização, de várias dessas formas e estruturas, de acordo com sua diferenciação histórica. É justamente isso que Offe diagnostica.

O terceiro desdobramento diz respeito ao conceito de racionalidade de síntese, isto é, de uma racionalidade única que absorva as premissas das racionalidades específicas. Na realidade, trata-se de um acréscimo que faríamos à tese de Offe, que pode ser apresentado assim: embora não se observe uma racionalidade de síntese, a própria interação crítica das formas particulares pode ser considerada uma visão pragmática de racionalidade ou uma racionalidade alargada, fragmentada e tensa; por outro lado, o perfil dessa "combinação" não é algo que se dê *a priori*, mas é uma opção dos administradores (e dos próprios atores, porque não?) no sentido de que estes últimos podem fortalecer ou inibir uma dada racionalidade, em função da especificidade organizacional e de suas próprias teorias explicativas. Ou seja, é uma questão empírica ou contingente, programática; isto é, sempre é possível um rearranjo interno que implique redução ou contenção de algumas racionalidades e no estímulo deliberado de outras.

No entanto, o pensamento da exclusão deve ser abandonado. Assim como o da síntese absoluta. Queremos dizer que a racionalidade de fins de uma organização (a racionalidade teleológico-estratégica sistemicamente totalizada), a racionalidade normativa da construção social dos papéis e das metas organizacionais, e a racionalidade subjetiva de atores e administradores, sempre estarão presentes e são

necessárias, senão completamente, ao menos parcialmente. E de que entre elas há uma tensão dialética permanente, dificilmente redutível.

Sugerimos, isso sim, a possibilidade e a necessidade de rearranjos (no que diz respeito à expressão específica de cada uma das racionalidades). Esta perspectiva está fundamentada, aliás, na própria evolução das características estruturais das organizações, que aponta no sentido de uma transformação do velho sistema fabril de produção de bens econômicos para o modelo de produção de serviços sociais e de bens imateriais, que vem assumindo uma importância crescente, como BELL assinala (1973). É claro que nossa localização na área social deve ser considerada como um fator decisivo. Em virtude disso, e considerando o peso e a expressão adquiridas pela racionalidade estratégica e tecnocrática (em detrimento de e significando a omissão de outras racionalidades), é que se defende uma ênfase nos modelos comunicativos, como parece indicar a própria evolução da teoria organizacional. Como alternativa ao paradigma dominante (contingencial-sistêmico), impõe-se a necessidade de pesquisar mais profundamente o elenco de compressões do fenômeno organizacional que se aproxima mais da perspectiva dos atores organizacionais. E de procurar reconhecer suas identidades e também suas diferenças. Uma ênfase nesse modelo comunicativo, significando uma tentativa de deslocamento do paradigma dominante, não pode, entretanto, levar ao descarte o conhecimento gerado sob a hegemonia do atual padrão conceitual dominante.

Junto com Anna Campos, operamos "por acréscimo e não por substituição". Essa autora, apoiando-se em autores como Bernstein, Schumacher, Guattari e Capra, sustenta que uma das características básicas do paradigma emergente (que ela identifica parcialmente com a teoria da ação e a abordagem dialética) é, além da incorporação da dimensão subjetiva ao entendimento organizacional, o reconhecimento da multipolaridade analítica. Neste entendimento (CAMPOS, 1990:7-16) a compreensão do mundo social e político (e do mundo organizacional) não é questão de opção "por isto ou aquilo", mas justamente a capacidade de definir e compatibilizar oposições, aparentemente conflitantes e irreconciliáveis. As alternativas não devem ser tomadas como exclusivas. Para ampliar nossa compreensão podemos usar teoria empírica, interpretativa ou crítica. O conhecimento relevante resulta da admissão de que a própria crítica é passível de crítica.

Um dos pré-requisitos da tarefa do conhecimento é, nesta perspectiva da autora, reconhecer as divergências conceituais e oscilar como um pêndulo de um pólo conceitual para outro, sem se fixar dogmaticamente em algum, procurando a síntese, quando possível, ou se satisfazendo simplesmente com a compreensão da diferença, do conflito e da alteridade, quando a síntese é impossível. Esta visão rompe com os constrangimentos da coerência e da homogeneização impostos "pelo nosso superego científico". Esta visão está sempre aberta, porém, à possibilidade da síntese na medida em que concebe cada esquema cognitivo como apenas uma possibilidade de entendimento e não como o entendimento definitivo: a aplicação do diálogo crítico (da abordagem dialética) ao estoque de teorias administrativas pode ensejar formas de entendimento mais abrangentes e superadoras (sempre redefinidas).

No campo da teoria organizacional, a autora é talvez quem melhor distingue a polaridade representada pelo paradigma sistêmico (dominante) e o paradigma emergente. O primeiro caracteriza uma forma de análise macro (organizacional) e se

apóia em uma construção (ou suposição) determinística tanto da posição (ou conduta) dos atores como da posição da organização. Os atores são sobredeterminados pelas funções sistêmicas e a organização é sobredeterminada pelas mudanças "sobrenaturais" do ambiente. O paradigma emergente, em troca, implica uma análise micro (organizacional) e em uma construção voluntarista que enfatiza a possibilidade de uma construção social da organização e de seu ambiente realizada pelos próprios atores. Apoiando-se em autores como Astley e Van de Ven, a autora assinala que tanto abordagens voluntaristas como determinísticas são necessárias para desenvolver uma apreciação mais dinâmica das organizações. Desta maneira, o novo paradigma emergente não implica fechar-se nem mesmo às teorias geradas sob o paradigma racionalizante e cientificista hoje dominante.

Esta visão se aproxima decisivamente da dupla e contraditória análise de perspectivas da teoria social (e organizacional) de Habermas. Mundo da Vida e Sistema. Integração Social e Integração Sistêmica no contexto organizacional. Duas perspectivas analíticas ou dois princípios de coordenação da ação que se opõem, concorrem entre si e que, no entanto, podem "reconciliar-se" à medida que o uso dos médiuns sistêmicos (o poder e a utilidade econômica) se subordine aos padrões simbólicos do mundo da vida dos atores. (ou seja, quando a integração social é dominante).

A ênfase em um modelo comunicativo de organização supõe uma forma de crítica ao paradigma sistêmico que pode ser caracterizada em termos lingüísticos como uma crítica à redução da função da linguagem à perspectiva do mundo objetivo, tendo em vista o distanciamento desse paradigma em relação à perspectiva do mundo social e subjetivo dos atores (o que acarreta uma atrofia da linguagem). A crítica implica apelo no sentido de uma descentralização, desconcentração ou alargamento da linguagem (e da racionalidade em geral). No âmbito organizacional, este apelo subentende a abertura da organização para além de sua compreensão sistêmica como totalidade (ou macrosujeito) que realiza uma ação estratégica, para outras racionalidades, especificamente para a racionalidade normativa, valorativa e subjetiva dos atores.

O aprofundamento da comunicação, inerente a essa abertura virtual, pode ensejar um novo arranjo de racionalidades e simultaneamente uma "contenção" da atualmente dominante. Esta pode deixar de ocupar o lugar do todo e se situar como uma ao lado de outras, estabelecendo relações de troca com estas, relações essas que não podem ser entendidas como relações intersistêmicas, pois as ordens institucionais do mundo da vida não se deixam analisar segundo a perspectiva sistêmica. Elas não se integram objetivamente em razão do desempenho de tarefas econômicas e de poder, quantificáveis empiricamente, mas o fazem comunicativamente ou simbolicamente em função do poder motivador dos argumentos racionais.

A análise de Offe, complementada pela análise de Anna Campos, nos indica o panorama de uma racionalidade bipolar ou multipolar, o que na perspectiva de Habermas pode corresponder ao entendimento da organização como simultaneamente: um sistema que se adapta contingentemente a um entorno, através de um desempenho econômico e político objetivável (sob a forma da ação racional ou de fins) e uma práxis solidária ou comunicativa que realiza bens simbólicos do mundo da vida dos atores (e que se desdobra em várias sub-racionalidades específicas).

Nessa medida é que podemos entender as organizações como dotadas de várias lógicas simultaneamente complementares, concorrentes e antagonistas. Como diz Morin, não se referindo necessariamente às lógicas mencionadas (MORIN, 1990:323)[3] (*apud* CARVALHO, 1990:104):

> *essas lógicas são complementares, e dessa complementareidade desprendem-se efeitos sinérgicos (associações de muitas organizações para a realização de um complexo de operações); elas são concorrentes, e dessa concorrência desprendem-se efeitos seletivos, que segundo as circunstâncias, favorecem a predominância de algumas delas; elas são antagonistas, e desses antagonismos desprendem-se efeitos de estimulação e de hiperativação de cada uma delas. Não há uma lógica organizacional simples da vida, ao contrário, há polilógica, ou seja, 'bricolage'.*

Offe, ao precisar uma zona de conflito entre a racionalidade sistêmico-estratégica e a do consenso (na atualidade mais intensa) nos traz de volta a Habermas, especificamente à antinomia "mundo da vida" e "sistema" no interior das organizações. Este é o ponto seguinte.

4. O DILEMA DAS ORGANIZAÇÕES PARA HABERMAS

A primeira questão importante que Habermas coloca é a necessidade de uma distinção entre racionalidade de fins e racionalidade sistêmica. Habermas diz que Weber explicitamente se refere ao modelo burocrático ideal como um tipo de ação racional voltado para fins de grande porte. Weber ainda acredita que a empresa capitalista ou a repartição burocrático-administrativa possibilitam a ação racional finalística dos seus membros. Habermas questiona esta idéia, afirmando que a organização moderna não apresenta necessariamente uma racionalidade coerente com a racionalidade da ação dos seus membros, e que a racionalidade organizacional não se constitui absolutamente a partir da racionalidade do saber de sujeitos capazes de conhecimento e de ação. Por isso, o funcionalismo escolhe como ponto de referência a racionalidade sistêmica: o "saber" suscetível de racionalização se expressa na capacidade de autocontrole dos sistemas sociais. Perde importância o comportamento racional voltado para fins dos membros da organização. Nas palavras do autor: "*ahora lo que interesa es ante todo la aportación funcional que los puestos, los programas, las decisiones, la aportación funcional que cualquier estado o elemento hace a la solución de los problemas sistémicos*" (HABERMAS, 1987:434).

Apesar da colocação explícita de Weber, Habermas considera que esse autor, ao caracterizar a tendência para a burocratização total do mundo e para a "perda de liberdade", como a "subsunção mais completa e eficaz dos sujeitos agentes sob o poder objetivo de um aparato autonomizado por cima de suas cabeças", faz um uso do termo racionalização que se desloca imperceptivelmente da racionalidade da ação à

---

3 Morin, E. *La Methode Z.*, p. 323.

racionalidade sistêmica. Habermas afirma que a metáfora "da máquina viva" que Weber usa para caracterizar a burocracia se afasta do modelo finalista e sugere melhor a idéia de um sistema que se estabiliza em face de um entorno contingente.

Uma segunda questão importante é a própria caracterização das organizações como âmbitos de ação formalmente organizados, querendo significar formas de interação (ou socialização) vazias de conteúdo normativo, autônomas em relação aos componentes do mundo da vida ou formas regulamentadas por um direito formal (desprovido de eticidade, simplesmente indicativo dos espaços onde se pode exercer o arbítrio pessoal ou o cumprimento de funções ou cargos de poder).

Nas organizações modernas, diz Habermas, o mundo da vida é percebido como ingrediente do entorno sistêmico que se esteja considerando em cada caso. Vejamos: "*las organizaciones cobran autonomia por medio de un autodeslinde neutralizador frente a las estructuras simbólicas del mundo de la vida; con ello se tornan peculiarmente indiferentes frente a la cultura, la sociedad y la personalidad*" (HABERMAS, 1987:436). Esta indiferença se expressa assim:

- Através da condição de "membro" de uma organização (que a princípio é uma condição voluntária), esta última garante a obediência generalizada dos sujeitos agentes e a impessoalidade das relações internas. O papel de "membro" é um tipo de amortecedor, entre o sistema e a pessoa, que possibilita uma profunda desconexão entre as referências de sentido da ação ajustada ao sistema e as estruturas de sentido e de motivação da pessoa. Um exemplo paradigmático desta indiferença é a dissociação que acontece (na modernidade) entre a empresa capitalista e o patrimônio familiar do empresário;
- A cultura, por outro lado, fica despojada do seu caráter vinculante, na medida em que as organizações proclamam a "neutralidade ideológica", rompendo com as tradições vivas dos sujeitos. Hoje, é a própria organização que transforma essa cultura em matéria prima para a planificação ideológica, isto é, para uma elaboração administrativa de plexos de sentido (que levam a marca da contingência e relatividade);
- O pano de fundo normativo que coordena a ação dos sujeitos também é neutralizado, na medida em que os comportamentos ou papéis deixam de obedecer a normas lingüisticamente formuladas pelos sujeitos e passam a ser regulados juridicamente em termos formais. Os cargos ou papéis respondem a uma normatização por escrito, de caráter legal, no sentido de uma lei "fria" que estabelece positivamente as operações a realizar, as cadeias de comando, os fluxos da informação etc., e que abstraem quaisquer expectativas subjetivas e sociais dos agentes ou grupos. Essa normatização legal impõe-se coativamente aos membros da organização, aos quais nessa condição só lhes resta adaptar-se aos cargos.

Desta maneira, a racionalidade sistêmica se torna independente das disposições para a ação concreta, dos fins concretos e, em geral, dos contextos particulares do mundo da vida, que, de outro modo, afluiriam para a organização junto com o pano de fundo socializatório das propriedades da personalidade e acabariam bloqueando sua capacidade de controle. Esta tendência se apresenta do ponto de vista

das organizações como uma crescente autonomia destas em face dos componentes do mundo da vida e desde a perspectiva oposta dos atores como um processo de franca autonomização da organização. Neste contexto, a ação comunicativa perde no espaço interno organizacional sua base de validez: os membros da organização atuam comunicativamente sob reservas; sabem que excepcionalmente e rotineiramente podem recorrer a regulações formais que definem "legitimamente" espaços de atuação e de decisão, dos quais podem utilizar-se, se necessário, estrategicamente.

A terceira questão importante refere-se à própria pervivência do mundo da vida nas organizações. Apesar da formalização das interações no interior da organização e da posição de externalidade a que tem sido confinado o mundo da vida, este resiste. Diz Habermas:

> *Incluso dentro de los ámbitos de acción organizados formalmente las interacciones se siguem entretejiendo através del mecanismo del entendimiento. Si todos los procesos genuinos de entendimiento quedaran desterrados del interior de la organização no podrian mantenerse las relaciones sociales formalmente reguladas ni cumplirse los fins de la organización.*

E acrescenta:

> *Que la externalización del mundo de la vida no puede ser total es algo que se pone de manifiesto en que toda organización formal necesita de organización informal. La organización informal comprende todas aquellas relaciones internas legitimamente reguladas que, pese a la juridización de su marco, pueden seguir siendo moralizadas. Con la organización informal el mundo de la vida de los miembros de una organización, nunca extirpado del todo, penetra en la própia realidad organizativa* (HABERMAS, 1987:440-41).

Referindo-se a WOLFF (1948:154)[4] (*apud* HABERMAS, 1987:440), Habermas assinala que a situação em que se desenvolve o trabalho nas organizações estatais torna problemática a perspectiva de uma objetivização total, porque:

- No aspecto cognitivo, o contexto local e histórico da ação social obriga a quem trabalha em tais organizações a um papel ativo no que diz respeito a interpretações e definições;
- No aspecto social, a aplicação de regras de ação a contextos sociais de maior ou menor amplitude deve orientar-se de acordo com a situação;
- No aspecto motivacional, resulta insustentável, precisamente nas organizações estatais, a hipótese acerca de uma motivação ou suscetibilidade puramente orientadas para valores de troca, isto é, de tipo puramente impessoal.

---

4 Wolff, St. *Rechtstaat und Situative Verwaltung*. Francfort, 1948, p. 154.

Habermas conclui seus comentários sobre as organizações lembrando que o fato dos meios de controle precisarem de uma ancoragem institucional no mundo da vida parece falar, ao menos em princípio, de um primado dos âmbitos de ação integrados socialmente em face dos âmbitos sistemicamente reificados. Certamente, afirma ele, que dentro dos âmbitos de ação formalmente organizados o mecanismo de coordenação do entendimento perde parcialmente seu vigor. Mas a estimativa do peso relativo da integração social e da integração sistêmica é um problema difícil que só pode ser decidido empiricamente.

Evidentemente que Habermas não é um teórico das organizações. Talvez, por isso, seu otimismo em relação às possibilidades do mundo da vida, nesse contexto, adquire traços muito genéricos (de natureza filosófica e sociológica) e porque não dizer, tênues. Acreditamos que nossa pesquisa das correntes administrativas modernas possa servir para sustentar com maior ímpeto esse otimismo, pois ela nos revela a proficuidade de uma teoria que também resgata o ponto de vista dos atores.

O saldo parcial de nossa pesquisa implica a retradução específica do dilema integração social/integração sistêmica no interior das organizações. Como já se indicou anteriormente, essa polaridade representa a desidealização do par contraditório (mas não excludente) agir estratégico/agir comunicativo, isto é, a sua inserção no plano empírico da organização social moderna, onde o formato da racionalidade de fins se transmuta na racionalidade sistêmica, diluindo-se, conseqüentemente, a perspectiva dos atores. Esta situação dilemática nos reconduz, de maneira mais sistemática, ao tradicional dilema indivíduos e microcoletivos *vis-à-vis* uma organização que perde a própria dimensão do coletivo.

5. ATUALIZAÇÃO DE NOSSA ANÁLISE DA TEORIA ORGANIZACIONAL

Seguindo o fio de nosso discurso (desenvolvido alhures), sustentamos a necessidade de uma perspectiva integradora no tocante ao emprego de visões diferenciadas da organização. Utilizamos referências como a de ANNA CAMPOS (1990) para justificar a necessidade de utilizar visões "macro" e "determinísticas" como a sistêmica, concomitantemente com visões "micro" e "voluntaristas" como a da integração social (paradigma emergente da autora). Esta perspectiva integradora não deve ser entendida, porém, como uma síntese reconciliadora, como uma simultaneidade pacífica, mas como um processo de tensão dialética entre sistema e mundo da vida.

Na nossa visão atual, a imagem do "pêndulo", utilizada por Anna Campos, não se afigura uma boa representação dessa integração, pois ela sugere que oscilemos de uma a outra perspectiva em função de necessidades analíticas. Entendemos que ambos os processos de integração referidos ocorrem simultaneamente e que sua relação está condicionada historicamente, configurando, na modernidade, uma dada tendência seletiva que Habermas define como sendo a colonização do mundo da vida pelo sistema. Assim, as organizações estruturadas formalmente neutralizam os componentes cultural, social e individual do mundo da vida dos atores, gerando um esvaziamento do potencial do agir comunicativo. Porém, este esvaziamento não é total, pois as organizações não podem prescindir nunca da comunicação que se expressa fortemente através da estrutura informal ou real de uma organização.

Astley e Van de Ven nos fornecem pistas definitivas sobre a forma de "reconciliação dialética" que se efetivaria entre as duas visões em pauta. Para eles, as organizações são simultaneamente um sistema técnico, racional e funcional, e um sistema político, uma construção social dos indivíduos. Eles reconhecem que "*a ação individual é sempre, em alguma medida, controlada para evitar a total desintegração do sistema... mas o sistema nunca é totalmente integrado nem perfeitamente coeso*" (LEMOS, 1994:139). Há, para os autores, uma coesão e integração suficientes para evitar a destruição, alcançadas à custa "da supressão parcial do antagonismo interno". A explicação para tal está na utilização da metáfora do jogo, uma visão segundo a qual a organização é um jogo que consta de uma série de regras básicas que os atores ou jogadores reconhecem como tais, respeitando-as, fazendo suas jogadas (e desenvolvendo suas estratégias) dentro do espaço de variedade possível definido por essas regras, as quais, embora não sejam fixas (isto é, poderiam ser mudadas), vigem durante períodos mais ou menos prolongados. Esta visão pode ter informado ou se aproxima muito da visão organizacional de Matus que é uma metáfora mista: a do jogo da produção social (como veremos adiante).

Pois bem, articulando esta discussão com o nosso ponto de vista (e relativizando o paradigma dos autores), podemos estabelecer a esta altura uma aproximação entre o sistema de regras e aquilo que se convenciona em chamar de cultura organizacional – o correlato de um mundo da vida compartilhado. É a cultura organizacional a que agrega tênuemente, mas o suficientemente forte como para evitar o caos organizacional. E esse mundo da vida comum foi produzido em um jogo histórico de natureza comunicativa.

A metáfora do jogo comunicativo é uma boa imagem que nos fala acerca da predominância da comunicação sobre a perspectiva sistêmica/do agir estratégico.

Filosoficamente, esta predominância corresponde a entender o agir estratégico como uma estrutura parasitária da comunicação, pois como Habermas sustenta, os agentes não conseguiriam realizar os efeitos perlocucionários (estratégicos) de sua interação, caso os interlocutores não entendessem os fins (conteúdos) ilocucionários de seus proferimentos lingüísticos.

Nesta mesma direção, podemos argumentar assinalando que a necessidade de uma descolonização do mundo da vida pelo sistema nos leva também a priorizar a comunicação, em termos de uma opção deliberada.

Afinal de contas, a estrutura organizacional e seus objetivos não podem ser encarados como meros epifenômenos de determinações tecnológicas e ambientais, mas supõem opções das pessoas e grupos organizacionais.

Assim, falar em "reconciliação dialética" implica tomarmos partido pelo agir comunicativo, implica apelo consciente para um alargamento da comunicação e da linguagem, de modo a que a organização enquanto totalidade sistêmica se impregne dos valores, idéias, ordenamentos e capacidades do(s) mundo(s) da vida dos atores e por eles seja regida. E esta proposta leva obrigatoriamente à necessidade de uma ruptura epistemológica ou paradigmática que venha substituir a categoria sujeito pela categoria intersubjetividade lingüisticamente mediada. E nesta moldura, reafirmamos, a teoria da ação deve ser reformulada à luz da filosofia da linguagem, do paradigma da comunicação.

A leitura da tese de SHEILA LEMOS (1994:II) sobre o processo de definição de objetivos de acordo com as várias teorias organizacionais, além de ajudar a atualizar nossa visão do campo em foco, sugeriu-nos em princípio uma equivalência entre a nossa compreensão comunicativa da organização e a compreensão da mesma como sistema político. Parece-nos, não obstante, que esta equivalência não é tão precisa ou não é nada precisa, tendo em vista que a metáfora do sistema político destaca o significado de uma organização composta por múltiplos atores que concorrem pela posse de recursos, entendida como sinônimo de poder. Delineando melhor esta relativização, acreditamos que uma das limitações dessa compreensão reside em um determinado conceito relacional e instrumental de poder, típico do paradigma da consciência: sujeitos isolados em posição competitiva que lutam pelo acúmulo de recursos funcionais e que neste processo praticam uma sorte de reificação ou de objetualização dos outros. O risco de entendimento não cooperativo de uma organização é aqui manifesto. Esta visão da organização como sistema político supõe uma teoria da ação racional de natureza weberiana, onde sujeitos atomizados exercem relações de influência entre si através do uso prioritário do poder e/ou da utilidade econômica, o que caracteriza a ação estratégica, presa à velha relação sujeito/objeto (do paradigma aludido). Nesta construção, os sujeitos se defrontam com objetos através de uma dupla perspectiva: o conhecimento e/ou a dominação dos mesmos. O conhecer visa a dominação. Levar em conta o outro seria uma operação cognitiva objetiva que implica o posicionamento desse outro na condição de recurso, meio ou restrição de nossa atuação teleológica, solitária. A metáfora do sujeito que busca a realização de fins particulares continua presente e os resquícios de diálogo possíveis têm aqui um caráter meramente funcional. Isto é, o diálogo poderia coordenar ou agregar indiretamente modos de ação que continuam a se pautar pela idéia do poder como objetivo e este poder seria o equivalente à autoridade ou à capacidade de influência/dominação.

A análise que a autora citada faz da compreensão da organização como sistema político, incluindo autores como Scott, Perrow, Cyert e March (estes últimos representando a teoria das coalizões de poder), Bacharech e Lawler etc..., permite encontrar uma base comum para essa visão, com algumas idéias-chave (que confirmam a crítica), tais como: a cooperação supõe algumas formas de pagamento à parte; a organização é um mercado onde incentivos são trocados: a organização é o resultado de complexas trocas entre indivíduos perseguindo uma diversidade de objetivos; a organização é um jogo de poder no qual múltiplos atores disputam benefícios pessoais; a organização é uma ordem negociada em que os atores permanentemente barganham, constroem e reconstroem coalizões e utilizam-se de táticas de influência; na organização haverá tantas racionalidades quanto interesses diferentes houver etc. etc.

Diferentemente dessa visão teleológica, objetivizante, da ação racional, Habermas nos brinda com uma concepção da ação que subordina o aspecto teleológico à uma coordenação intersubjetiva da ação, ensejada de maneira direta pela comunicação. Lembremos que o agir comunicativo é uma forma de base que permeia as outras formas de agir: o agir teleológico, o agir normativo e o expressivo ou dramatúrgico, e que sua estrutura básica consiste no soerguimento de pretensões de validade que se candidatam a um sim ou a um não dos interlocutores. O resgate implí-

cito ou explícito dessas pretensões, sob a forma da comunicação pura ou do discurso,[5] configura uma situação de entendimento que corresponde à noção de coordenação direta, intersubjetiva, da ação. Nesta perspectiva, a linguagem seria o instrumento essencial da ação cooperativa. Do que se trata, portanto, é de situar a teoria da ação em uma moldura lingüístico/comunicativa, que não é apenas exclusiva de Habermas. Autores como FLORES (1989), escorado na filosofia analítica da linguagem de Austin e Searle, entendem a linguagem como uma forma de compromisso social e a comunicação como o processo de acoplamento dos atos ilocucionários ou de união da intencionalidade dos agentes. Tal como Habermas, esses autores supõem que toda ação é profundamente lingüística.

O paradigma comunicativo expressaria, nesta linha de raciocínio, a superação do paradigma da consciência, ao formular a relação cognitiva e de intervenção no mundo da seguinte maneira: antes que os sujeitos conheçam e atuem sobre objetos, eles têm que se colocar de acordo sobre o que significa o ato de conhecer e de intervir (sobre os mesmos). A cognição e a intervenção se confundem com a figura de uma intersubjetividade lingüisticamente mediada – e cristalizada em configurações simbólicas acumuladas – que atribui previamente àquelas uma base social e pragmática de interpretação e de desenho. Para uma discussão entre os diferentes paradigmas (da consciência e comunicativo), sugerimos a leitura da tese de ELIZABETH ARTMANN (1993:II), que é uma boa análise crítica da moldura teórica do planejamento estratégico.

Um autor que reforça nosso paradigma é Fernando Flores, que tem uma compreensão lingüística das organizações. Este autor, já referido anteriormente, apóia-se na hermenêutica heiddegeriana, na taxonomia dos atos de fala de Austin e Searle, assim como na pragmática universal de Habermas, para sustentar uma nova visão organizacional que comporta duas definições conceituais básicas:

- as organizações são conjuntos institucionais que predeterminam a estrutura de seus compromissos;
- as organizações são redes de conversações recorrentes que desembocam na adoção de compromissos.

A primeira acepção chama a atenção para o papel determinante e agregador do não dito (que já foi dito), das acumulações simbólicas do mundo da organização, de um determinado projeto em que a organização se encontra "lançada". Relativizando a concepção racionalista do processo de tomada de decisões como livre escolha de alternativas, Flores destaca o caráter de pré-compreensão do mundo da vida (embora não utilize explicitamente esse termo).

A segunda acepção estabelece uma coincidência entre gestão e comunicação. As demandas externas correspondem a petições que geram internamente às organizações redes de conversações recorrentes que culminam com promessas ou compromissos. Nuclearmente, as organizações se constituem de petições (diretivas)

5 A comunicação pura estaria caracterizada pelo reconhecimento ou aceitação aproblemáticos daquelas pretensões (dado um mesmo marco de interpretação) e o discurso suporia um conflito de idéias a ser encarado argumentativamente, na perspectiva do alcance de um consenso fático (sempre processual).

e de compromissos, e de outros atos de fala (expressões, declarações e asserções) que apóiam secundariamente a realização dos compromissos ou que se situam em diferentes pontos da trajetória de implementação dos mesmos. Esta rede lingüística apresentaria algumas regularidades ou, dito de outra forma, as possibilidades de atos de fala suscitados pela petições – estas geradas por situações problemáticas ou de rompimento – seriam finitas. Esta rede finita de possibilidades, que envolveria uns poucos módulos simples, operando aos pares (oferta/contra-oferta; petição/promessa; promessa/relatório de desenvolvimento etc.), poderia servir de base para a elaboração de um software cujo objetivo seria o de racionalizar (registrar, acelerar) as conversações visando compromissos e a antecipação de rompimentos. O software elaborado por Flores e denominado "o coordenador", aparentemente é um esforço bem-sucedido de gestão comunicativa de organizações onde a cultura do compromisso impera. No mínimo, seria uma boa ferramenta educativa no sentido de contribuir para a produção de novas práticas de trabalho, ligadas à organização da ação cooperativa intraorganizacional e à prestação de contas (neste último caso, esse instrumento operaria em tempo hábil, muito perto do real). Sobre esta contribuição nos deteremos em outros trabalhos que fazem parte do escopo de nossa investigação. Aqui apenas a mencionamos como uma possibilidade de articulação do agir comunicativo enquanto teoria com a prática gerencial.

O último autor que merece um destaque particular aqui é Carlos Matus. Este autor tem desenvolvido, ultimamente, um esforço importantíssimo de enriquecimento do momento tático-operacional do planejamento estratégico-situacional. Este esforço culminou com uma proposta de análise organizacional que fundamenta um determinado modelo de sistema de direção estratégica (MATUS, 1993).

Utilizando a metáfora do jogo e a teoria da produção social (já aplicada no momento explicativo), Matus concebe a organização como um jogo que apresenta regras, atores ou jogadores (que controlam determinadas acumulações de poder) e fluxos de produção ou jogadas, que tem uma expressão multidimensional (política, econômica, cultural etc.).

No plano das regras, o autor relaciona quatro:

- regras de direcionalidade, que definem a missão, os objetivos, as funções da organização;
- regras de departamentalização, que definem como se materializa o conjunto de funções em uma dada estrutura organizacional, integrada por unidades de produção intermediárias e finais;
- regras de governabilidade, que definem como se dá o acesso aos recursos críticos da organização pelos seus vários níveis;
- regras de responsabilidade, que definem o sistema de responsabilidades e como se faz a prestação de contas;

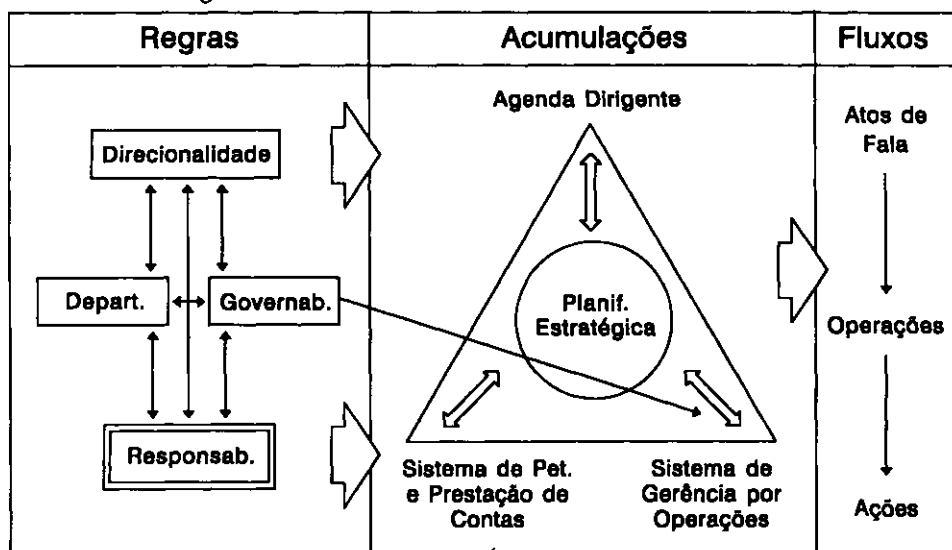
Tendo em vista estas regras, as organizações podem ser consideradas:

- adequadas ou inadequadas (em função da direcionalidade, do ajustamento ou não da oferta institucional às demandas) ;

- simétricas, assimétricas ou redundantes (por causa da departamentalização);
- centralizadas ou descentralizadas (por causa da governabilidade);
- de alta ou baixa responsabilidade (por causa das regras *ad-hoc*).

Estas regras estariam inter-relacionadas, predominando, em última instância, o sistema de regras de responsabilidade.

No plano das acumulações, Matus distingue os sistemas de produção técnica e os sistemas organizativos, correspondendo à capacidade de oferta e à capacidade de gestão, respectivamente. Como seu objetivo é contribuir para formular um sistema de direção estratégica, o autor debruça-se, especificamente, sobre a análise da capacidade de gestão. Neste particular, Matus utiliza a imagem do triângulo de ferro como uma metáfora do funcionamento ideal de um sistema de gestão racional (vide Figura 3.2).

Figura 3.2. TEORIA MACROORGANIZATIVA DO PES

As três pontas deste triângulo correspondem ao sistema de solicitação e de prestação de contas (que articula o sistema de monitorização por sinais) à agenda do dirigente (que articula um sistema de processamento técnico-político ou de suporte à decisão) e ao sistema de gerência descentralizada por operações (que articula o sistema de orçamento-programa). No meio deste triângulo, ficaria o sistema de planificação estratégica, apoiando e se apoiando em todos os demais.

Haveria uma correspondência entre regras e acumulações. As regras de direcionalidade se expressam através da agenda do dirigente. As regras de governabilidade se materializam no sistema de gerência. As regras de responsabilidade se materializam no sistema de prestação de contas (predominante).

A lógica de funcionamento ideal do triângulo de ferro seria a seguinte: a necessidade de uma prestação de contas ou a cobrança de resultados obrigaria o dirigente a planejar sua atuação, e a organizar ou conformar sua agenda, o que implicaria definição de prioridades ou de compromissos estratégicos (operações) a serem permanentemente acompanhados; nesta medida, a agenda do dirigente seria racional, pois destacaria problemas e formas de atuação importantes ou de alto valor (o oposto seria a improvisação e a ocupação do tempo com rotinas e emergências); a demanda por planificação e a racionalização da agenda do dirigente criariam a possibilidade (oportunidade) de (para) uma gerência descentralizada por operações, no sentido de que os problemas de menor valor relativo no nível da alta liderança seriam descentralizados progressivamente e de que a implementação de operações implicaria um sistema de desagregação recursiva das mesmas, em ações e subações, e em um sistema correlato de definição de responsabilidades, que envolveria até os níveis mais operacionais de uma organização; a gerência descentralizada demandaria planificação estratégica descentralizada e suporia uma prestação de contas e assim por diante. Esta gerência seria criativa, teria uma boa dose de autonomia e estaria voltada para resultados.

A existência de regras de baixa responsabilidade (não haveria uma prestação de contas) desencadearia uma dinâmica inversa que culminaria com uma gerência centralizada, rotineira e de procedimentos (não criativa) e com um sistema de planificação ritualístico ou inexistente.

No nível dos fluxos, o autor distingue entre atos (de fala) e ação. Os atos precederiam à ação (operações e ações, e seriam entendidos como compromissos de ação (no sentido de Flores).

O mais importante nesta construção talvez seja a ênfase dada à responsabilidade que para Matus configura parte decisiva de uma acumulação histórica: a cultura institucional. Esta importância se evidencia pela capacidade que as regras de baixa responsabilidade teriam de esvaziar a direcionalidade de uma organização (tornando-a inadequada) e de anular a eficácia de uma gerência descentralizada.

Outorgando a essas regras o caráter prévio de uma cultura organizacional e avaliando o impacto que elas têm sobre a possibilidade ou não da planificação, Matus sugere que a cultura da baixa responsabilidade (ou do não-compromisso, nos nossos termos) seja enfrentada com teoria e treinamento, através de uma ação voltada para as estruturas mentais. Por outro lado, considerando as fortes relações de interdependência dos subsistemas de direção estratégica, o autor prega a necessidade de uma reforma administrativa vertical que implique a implantação simultânea de todos eles. A necessidade de treinamento surge como uma condição para a introdução desses subsistemas. Destaca-se, aqui, a implantação de um sistema de solicitação e de prestação de contas que viabilize o funcionamento positivo do triângulo de ferro.

Aqui é importante fazer uma digressão, um conjunto de comentários críticos.

Em primeiro lugar, é importante destacar a introdução de um componente comunicativo nesta metáfora do jogo da produção social. As jogadas se iniciam sempre a partir de atos de fala, enquanto expressões de atores concretos que detêm acumulações ou capacidades de produção delimitadas por regras. Estas jogadas, se bem expressam a capacidade destes atores, podem vir a modificar essas regras.

Em segundo lugar, é importante salientar que as regras de responsabilidade, antes de ser aparelhos organizativos, são configurações simbólicas (cultura). Aplicando o nosso marco teórico, estas configurações representariam algo assim como o mundo da vida compartilhado (hereticamente, diríamos: sistêmica ou organizativamente compartilhado). Não seriam, assim, simples acumulações parciais ou configurações simbólicas ou cognitivas de atores particulares, alguns dos quais poderiam professar inclusive uma cultura de alta responsabilidade. Dada a inter-relação das regras em geral, todo esse conjunto poderia ser tratado como dominado pela cultura organizacional, como um projeto prévio, uma pré-compreensão que pré-determina a organização (o não dito que já foi dito).

CUDICIO (1992:178), discutindo o tema da representação individual da cultura da empresa, nos fornece elementos capazes de delinear em geral o conteúdo da cultura organizacional. A cultura seria um conjunto de regras do jogo de caráter fático, englobando:

- a preocupação com o entorno da organização, o sentido social da empresa;
- a concepção da pessoa vista pelo lado da avaliação de responsabilidades (aspecto que Matus destaca);
- a motivação ou relação da pessoa com a organização;
- o estilo, a personalidade do dirigente, a sua capacidade de motivação, comunicação e negociação de compromissos;
- o estilo autoritário ou participativo da organização, os fluxos de comunicação;
- a razão de ser real da empresa;
- a consciência do ofício, da capacitação;
- a cultura como conhecimento compartilhado (técnico ou organizativo) etc.

Todos estes aspectos fáticos interferem com as regras de direcionalidade, governabilidade e responsabilidade do modelo matusiano, correspondendo a elementos reais destas regras (para além das declarações formais). Nesta medida, a cultura, assim vista, estaria dominando o sistema de regras, considerando acima de tudo o poder de sobredeterminação da responsabilidade.

Em terceiro lugar, é importante assinalar que a ênfase que Matus dá ao sistema de direção o leva a subestimar, relativamente, as outras acumulações e a idéia de atores que controlam acumulações. Este esquecimento pode ser casual (devido à sua preocupação como o organizativo), mas cobra seus tributos, na medida que a abstração do formato real dos processos ou aparelhos técnicos de produção (acumulações técnicas de produção) retira ao autor um insumo essencial ao desenho da estrutura organizacional, que se expressa através do organograma de uma instituição, e que é um elemento do modelo de gestão. Nesta medida, a sua proposta de gestão descentralizada fica um pouco esvaziada de conteúdo (mas não completamente).[6]

---

6 Dizemos não completamente, já que, discutindo as regras de governabilidade, o autor defende claramente a distribuição do poder, enfatizando as relações de coordenação, e sustenta que essa forma fortalece a criatividade

Surgem questões como: que tipo de organograma o autor sugere? que tipo de estrutura de poder sugere? que formas de coordenação são propostas? O abandono relativo das regras de departamentalização tem a ver com esta insuficiência, já que o modelo de gestão (mais precisamente: a estrutura organizacional como um elemento daquele modelo) depende muito da tecnologia (da estrutura dos processos de trabalho). Matus, ao estar voltado para a análise de macroorganizações inespecíficas, fica sem condições de fazer recomendações mais precisas sobre modelos de gestão para organizações profissionais (incluindo as sanitárias) na linha de outros autores, como Minzberg, que pregam modelos de gestão coletiva, comunicativa, com autonomia para as unidades terminais, baseados em organogramas horizontalizados etc. etc.

Sobre este particular, é importante assinalar que a idéia de organograma – considerado como um instrumento que pode ser efetivo – é uma acumulação que enlaça as regras de departamentalização e de governabilidade, pois ele expressa, simultaneamente, a estrutura organizacional e as linhas de comando e de coordenação.

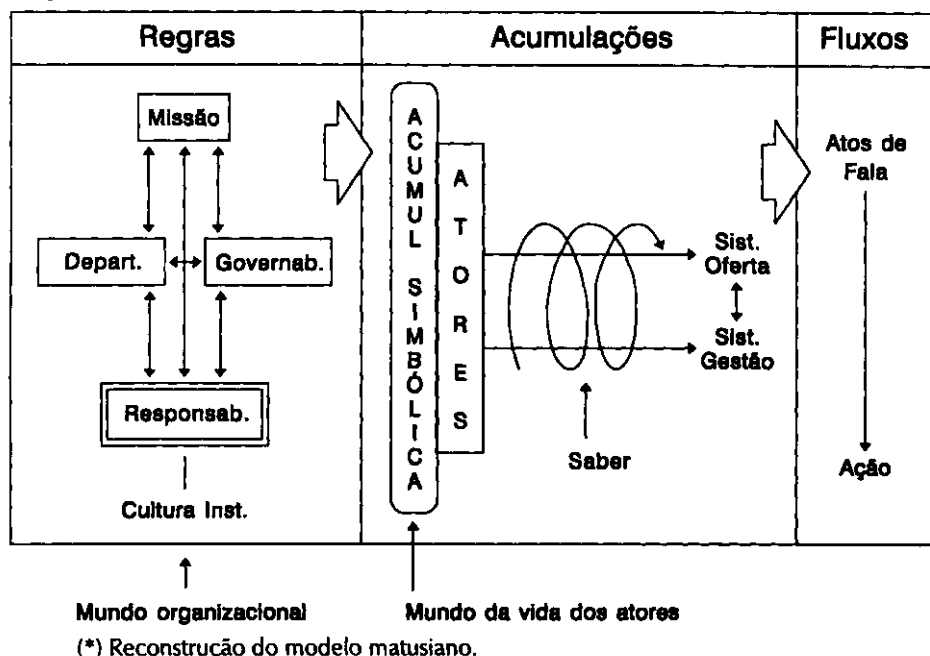
Ora, o que é mais problemático é a colocação das acumulações simbólicas na condição de recursos de poder (em um pé de igualdade com os outros). Esta idéia funcional do recurso cognitivo ou simbólico difere de nossa visão pautada pelo conceito de mundo da vida. As acumulações simbólicas operariam através dos atores, como que impulsionando-os e serviriam de pano de fundo para a interpretação e implementação de situações de ação. Queremos dizer que os recursos simbólicos não se encontram tão disponíveis para os atores como as ferramentas de trabalho e as capacidades organizativas. Como se os atores fossem capturados, dominados, sustentados por essas acumulações simbólicas. Nesta perspectiva, o recurso "conhecimento", entendido como recurso simbólico de maior amplitude, adquire predominância (em relação aos outros). A própria montagem das acumulações organizativas e técnicas de produção – enquanto recursos de poder – obedeceria a uma "ideologia", a uma visão de mundo, a um saber. O sistema de direção estratégica que Matus prega supõe uma teoria que faz parte de seu próprio mundo da vida, como a estrutura técnica de produção das organizações supõe um saber tecnológico previamente acumulado.

E, efetivamente, o que circula por esses aparelhos é um saber que se processa através de atos de fala mais ou menos explícitos.

Recolocando os termos deste modelo nestas bases, a metáfora de Matus se confunde com a metáfora do jogo comunicativo e a gerência ou arte de conduzir se confunde com a comunicação.

A metáfora do jogo comunicativo, que derivamos de Habermas e Matus, poderia ser ilustrada da seguinte maneira (Fig. 3.3).

Figura 3.3. A METÁFORA DO JOGO COMUNICATIVO ORGANIZACIONAL (*)

(*) Reconstrução do modelo matusiano.

Em nível do conjunto de regras, sinônimo do conceito de "mundo" organizacional, predominaria a cultura organizacional, à qual impediria que o desenvolvimento das estratégias conflitivas virtuais dos atores (no plano das acumulações) derivasse para uma desagregação organizacional. Os atores, dirigidos por acumulações simbólicas, disporiam dos sistemas de oferta institucional e de gestão – acumulações técnicas e organizacionais –, os quais gerariam ações ou resultados que pressupõem a circulação pelos anéis sistêmicos de um saber técnico-organizativo e de atos de fala prévios (que orientam os resultados).

6. AS VÁRIAS RACIONALIDADES DO PLANEJAMENTO

Alguns autores como Dreitzel (1975:11-47) sustentam o ponto de vista de que a tipologia da ação racional apresenta uma evolução temporal característica: o modelo burocrático abre passagem à racionalidade finalística pura (econômica), a qual, por sua vez, cede espaço à racionalidade material ou política. Esta última é caracterizada pela organização do processo decisório, tendo em vista o exercício do poder de influência dos grupos organizados e a negociação, e pela tentativa de concretização de mudanças sociais a longo prazo. A despeito desta relação conformar aparentemente uma seqüência temporal real, o autor assinala que também é uma relação cumulativa, não desprovida de tensões. Pela importância do tema, deter-nos-emos um pouco nele.

Dreitzel identifica cinco racionalidades básicas (a partir de Diesling):

Figura 3.4. RACIONALIDADES DA AÇÃO

FORMAS DE RACIONALIDADE	TÉCNICO-FORMAL (EXPEDIENTE)	POLÍTICO-MATERIAL (SANCIONADA)
FUNCIONAL: referente ao processo de ação (política)	I- RAC. PROCESSUAL a) burocracia b) aplicação de normas c) competência processual	III- RAC. DO PROCESSO DECISÓRIO a) organização b) negociação c) influência
SUBSTANTIVA: referente ao resultado da ação objetiva	II- RAC. FINALÍSTICA a) economia b) cálculo c) competência na matéria	IV- RAC. DO SOLUCIONA a) política b) realização de objetivos (policy) c) criatividade

Este quadro supõe, de um lado, a distinção entre a racionalidade técnico-formal (expediente) e a racionalidade político-material (sancionada) e, de um outro, a distinção entre a racionalidade funcional, ou referida ao processo da ação, e a racionalidade substantiva, ou referida ao resultado da ação.

A racionalidade processual trata de uma esquematização dos modos de procedimento, como os que se apresentam de forma característica na burocracia. O raciocínio jurídico se ocupa aqui com a redução dos mais diversos eventos (processos) a regras fixas. O tipo II se refere à já descrita combinação ótima da relação entre fins e meios, na forma em que ela é caracteristicamente procurada por uma ação econômica voltada para o "benefício marginal". O tipo III descreve uma composição ótima do processo decisório, isto é, aquela estrutura racional de cujo funcionamento depende a qualidade da solução de problemas. Essa composição supõe, para o autor, a cooperação entre o centro e os subcentros, "uma determinada balança entre a unidade e a variedade dos elementos, por meio do escalonamento da autoridade na hierarquia dos subcentros e por meio do escalonamento da variedade ideológica do centro à periferia". Finalmente, o tipo IV diz respeito à iniciativa e à implementação de processos de mudança social a longo prazo, tratando aqui do solucionamento ótimo de problemas. No quadro, os diversos itens "a" referem-se às áreas de ação onde a forma de racionalidade correspondente predomina em termos típicos; "os itens "b" descrevem mais aproximadamente os tipos de comportamento racional, enquanto que os itens "c" relacionam aquelas qualidades que são tipicamente exigidas àqueles detentores de posições, cujo papel envolva uma determinada pretensão de racionalidade. A quinta forma de racionalidade corresponde à seqüência dos quatro tipos anteriores (à terceira dimensão, além das duas dimensões "formal-material" e "funcional-substancial"). Para Dreitzel,

ela é importante por parecer caracterizar uma relação cumulativa: a racionalidade finalística sempre possui um alto grau de racionalidade processual. Da mesma forma fica claro que a racionalidade do solucionamento de problemas pressupõe uma certa racionalidade do processo decisório... [como condição de êxito da política].

Por outro lado,

a racionalidade da estrutura de decisões políticas depende do nível de racionalidade técnica já alcançado... a razão política possui sua própria história, relacionada à realização social dos outros tipos de racionalidade. Há bastante tempo nenhum Estado moderno pode desenvolver uma política bem sucedida sem basear-se na racionalidade processual de uma ampla burocracia ... atualmente, porém, o Estado também recorre em termos crescentes à capacidade de peritos científicos... [o que equivale embutir no processo decisório político as reflexões finalisticamente racionais do cientista]... (DREITZEL, 1975:42-4).

Esta quinta forma de racionalidade alude, portanto, à interação que se processa entre os tipos puros e pode ser inserida em uma visão pragmatista do processo de tomada de decisão, onde o político deixa de resolver de maneira decisionista, com base em convicções subjetivas, para apoiar-se também numa assessoria técnico-científica. Essa racionalidade deve ser vista como uma superação do isolamento entre o político e o cientista, implícito nas elaborações de Weber.

Essa interação, entretanto, comporta bastante tensão, podendo haver o risco de uma unilateralização egoísta dos pontos de vista. Como diz Dreitzel, a cientificação da política,

o assessoramento científico da política encontra-se frente a um duplo perigo: de um lado, os políticos e os funcionários ministeriais tendem ao simples arquivamento dos pareceres científicos sempre que os autores não ocupam uma posição institucionalizada na estrutura política de decisão; do outro lado, os cientistas tendem a nem sequer perceber a relevância da estrutura política de decisão. Nesse caso, eles se limitam à pura reflexão finalisticamente racional, esquecendo as tendências sociais em termos de valores ou necessidades, ou então eles desenvolvem uma concepção própria da política razoável, esquecendo a importância do compromisso político e com isso a possível racionalidade do processo decisório. Ambos os casos se baseiam em uma avaliação errada do que poderia ser a racionalidade política (DREITZEL, 1975:44).

Esta análise é importante porque aponta para o entrecruzamento de racionalidades, para além dos tipos puros, e para um tipo de condicionamento crítico que se estabelece reciprocamente entre elas.

Aproveitando a taxonomia da ação racional apresentada por Dreitzel e a análise de Offe sobre a racionalidade administrativa, faremos agora uma discussão preli-

minar sobre a racionalidade do Planejamento, utilizando como referências centrais dois autores da área: Echevarria e Matus.

Echevarria, no seu famoso Discurso sobre Política e Planificação (ECHEVARRIA, 1972:II:item 48), distingue três dimensões da Planificação: a burocrática, a tecnocrática e a democrática (ou política), assinalando, ainda, que nenhuma destas dimensões pode ser considerada de modo absoluto como a base da planificação. Antes disso, o trabalho do autor é uma tentativa de relativizar as pretensões absolutistas, que ele qualifica de "utópicas", e de sugerir alguma forma de integração dessas dimensões.

Echevarria investe primeiro contra a idéia de que a base única da planificação é o modo burocrático de decisão, apontando os seguintes elementos:

- na organização não há uma única burocracia, mas vários "interesses" burocráticos, passíveis ou não de uma negociação;
- a "estreiteza" do saber de normas processuais requer a complementação de conselhos especializados de nível técnico;
- as normas fixas de uma burocracia não dão conta dos problemas novos que surgem permanentemente;
- a racionalidade burocrática não é a mesma racionalidade da planificação: enquanto a primeira é interna, processual, a segunda é externa, voltada para o ambiente. Ou dito de outra forma: que a racionalidade no manejo de procedimentos formais não é sinônimo da racionalidade na elaboração de produtos finais;
- a instância suprema da administração e política (tal como descrito por Weber), ou seja, o saber burocrático não produz qualquer decisão;
- a utopia burocrática (de que ela é a única e total forma de dominação) pressupõe o fim da dominação política na qual se baseia e também a plena incorporação ideológica de sua capacidade racionalizadora e da hierarquia burocrática, o qual hoje em dia está em questão;

Em seguida, Echevarria procura desmitificar a pretensão tecnocrática argüindo da seguinte maneira:

- os fins lhe são dados pelo político e, por outro lado, a tecnocracia não pode dispensar a colaboração burocrática como fonte importante de informação;
- a decisão onipotentemente tecnocrática supõe como condição de êxito a viabilidade política e um consenso social em relação ao planejamento de longo prazo;
- o sistema de conselho de especialistas nunca foi a única forma de governo, nem a mais eficaz, por sua habilidade (por ser estruturado em termos de hierarquia funcional);
- a utopia cibernética comporta uma polarização entre os especialistas, únicos propriamente ativos, e os demais membros da sociedade inteiramente passivos, unidos em uma associação que se postula livre. Essa polaridade encarna uma "decidida meritocracia". Esta "meritocracia", no entanto, não estaria completamente imune à corruptibilidade e, por outro lado, o excessivo zelo científico poderia le-

var a uma demora na tomada de decisão de modo que o vazio fosse preenchido de outra forma;

Não obstante essas críticas, Echevarria assume que esse tipo de racionalidade, a do "economista", é a racionalidade típica do planejamento (ainda que às vezes "a contragosto"), embora não seja absoluta.

Por fim, esse autor se refere à planificação democrática (à democracia como forma de governo), ressaltando seu caráter necessário, porém, apontando também seus componentes utópicos ou ideológicos. Por planejamento democrático, o autor entende uma articulação permanente e orgânica entre o sistema de planejamento e o Parlamento, os Partidos, as Corporações e as Associações locais. Para ele, o principal componente ideológico da pretensão absolutista deste modo supõe a existência de um sistema de comunicação generalizada e sem impedimentos, a livre circulação da série completa das informações necessárias às decisões da vida política contemporânea.

A partir da crítica a essas três pretensões "utópicas", Echevarria termina sugerindo uma racionalidade mista. Apesar disso, o autor continua a colocar o planejador no papel básico do "especialista que oferece modelos ou elabora estratégias, distinguindo-se claramente do burocrata e do político:

> *seu campo como em todo cálculo econômico é o dos meios e instrumentos; em conseqüência, a racionalidade tecnológica preside tipicamente e sem exceção toda a sua tarefa. Os fins para cuja realização constrói seu plano não estão colocados por ele, não obstante o fato de que possa oferecê-los em forma condicional como alternativas abertas* (ECHEVARRIA, 1972:170).

O anterior fica menos contraditório, na medida em que o autor frisa que o exercício desse tipo de racionalidade não é absoluto: o planejador, para realizar suas funções "como homem de ciência – a econômica – que conhece realidades objetivas", precisa do poder político, o qual lhe assigna os fins (restrição externa), e também da burocracia ("inatacável no seu próprio terreno").

Desta maneira, Echevarria concebe o processo decisório como uma articulação dos vários tipos de racionalidade do quadro de Dreitzel, em que pese o fato de atribuir ao planejamento principalmente uma racionalidade técnico-formal.

Echevarria está ciente das possibilidades de conflito entre as distintas racionalidades. Diz ele:

> *Esta visão, no entanto, não escamoteia as distintas colisões entre os diversos tipos de racionalidade. Com efeito, cada uma delas impera sem dificuldades no seu próprio campo, mas não é tão fácil achar a relação precisa em que se encontra com as demais e, acima de tudo, atuar nos limites dela de maneira que não se produzam atritos suscetíveis de anular as finalidades de conjunto perseguidas* (ECHEVARRIA, 1972:131-32).

Percebe-se, portanto, que, não obstante o reconhecimento de possíveis contradições, o autor acredita na possibilidade de uma articulação mais ou menos harmoniosa entre as várias dimensões "utópicas", expectativa que parece residir na observância dos estritos limites de cada uma das racionalidades e em um processo de comunicação entre elas.

Essa compreensão da integração das várias racionalidades sugere a idéia de uma agregação ou somação, de uma mútua complementação, em que nenhuma racionalidade se descaracteriza, fica subordinada ou é invadida por uma outra. À luz de Offe, esta hipótese afigura-se bastante controversa: é difícil perceber como no embate de racionalidades contraditórias (que se interpenetram dinamicamente), não se produzam desequilíbrios, controles mútuos, inibições, exclusões, opções diferenciadas de racionalidades, transformações da especificidade.

De qualquer maneira, o mérito desta análise consiste em apontar para a existência de várias dimensões no planejamento e para um tipo de relação cumulativa que se estabelece entre elas. Como aspectos críticos da análise, devemos salientar a visão harmoniosa dessa integração e a posição atribuída ainda ao planejamento, típica da compreensão normativa ou instrumental.

Matus (1987), ao contrário, promove um deslocamento do planejamento do tipo II para o tipo IV da racionalidade de Dreitzel, isto é, para o espaço da racionalidade material-substantiva. O planejamento seria, nesta concepção, um ato eminentemente político, ligado à situação-objetivo da mudança social. O cálculo interativo (a análise de viabilidade política) tornar-se-ia o fulcro de tal racionalidade; assim, o político não seria uma mera restrição externa ao planejamento, mas seu núcleo interno.

Este deslocamento se fundamenta em uma aguda crítica ao paradigma normativo (instrumental), que se centra na redução que esse paradigma realiza da realidade, ao contemplar apenas a dimensão econômico-comportamental, excluindo, portanto, os componentes interativo-políticos da situação (como se viu no cap. 1). Dessa crítica, é possível inferir que o novo paradigma estratégico-situacional e o tradicional paradigma normativo estabelecem uma relação de concorrência clara, o que desmente a possibilidade de uma integração harmoniosa de ambos, nos moldes preconizados por Echevarria.

Não obstante essa concorrência, que leva Matus a declarar que não resgata nada do normativo como paradigma, o modelo político do autor permitiria a inclusão, de maneira subordinada, de elementos das racionalidades burocrática e finalística pura, como por exemplo: alguns instrumentos e técnicas como a matriz de insumo-produto, a instrumentalização e o sistema de custos etc; a idéia de uma normatização ou de uma estruturação (objetivação) maior da problemática e das operações do Plano, que não se postula rígida; a moldura abstrata da relação meios/fins, preenchida agora com variáveis predominantemente políticas etc.

Uma leitura rigorosa da obra de Matus, especialmente do momento tático-operacional, indica, ainda, que o sistema de direção estratégica do enfoque do autor prevê um modo parcial de direção normatizada, cuja lógica seria a da ação comportamental em face de uma problemática bem estruturada (não interativa, bem delimitada, objetiva...). Essa lógica permaneceria subordinada à concepção estratégica de direção predominante, o que se explicaria pela pouca expressão relativa da pro-

blemática bem estruturada no campo do social, que é onde Matus focaliza sua atenção.

Diferentemente de Echevarria, Matus opera, assim, uma sorte de subordinação crítico-funcional do cálculo econômico e da práxis gerencial à lógica do planejamento estratégico. Em Echevarria haveria uma junção de racionalidades ou uma simples complementação acrítica (conquanto, não completamente acrítica) de uma racionalidade por outra, relação que denominamos de agregação ou soma de externalidades. Em Matus, em troca, há o reconhecimento claro da tensão existente entre os tipos II e IV do quadro de racionalidades de Dreitzel e Diesling e, por outro lado, uma opção deliberada pela racionalidade política, onde esta última também se apóia subordinadamente nas outras racionalidades que a precederam, em uma relação marcada pela criticidade. Dessa maneira, a inclusão de elementos formais das racionalidades burocrática e finalística pura suporia a descaracterização ou perda de identidade destas últimas enquanto racionalidades ideais ou de síntese.

O problema da relação entre o político, o planejador e o gerente constitui, desde o início, uma preocupação central em Matus, ligada à questão da condução. Assumindo que o papel do político tem sido o de definir objetivos e recursos (acumular recursos), que o papel do planejador tem sido o "do cálculo" e que o papel do gerente tem sido o de fazer coisas, o autor chega à conclusão de que a crise dos sistemas de tomada de decisão explica-se por uma total "falta de comunicação" entre estes três termos básicos da decisão. Essa desconexão reflete-se na dissociação entre o cálculo do planejador e a ação, para a qual se voltam predominantemente o político como homem prático e o gerente. Pois bem, o enfoque estratégico-situacional pretende mediar ou produzir essa interconexão, na medida em que postula uma planificação eminentemente política, resgata os elementos funcionais do cálculo econômico e, ainda, postula uma planificação voltada para a ação, ao entender o Plano como módulos gerenciais ou de ação (planificação voltada para a conjuntura, centrada no momento tático-operacional). Este enfoque representa, em conseqüência, um alargamento do escopo da planificação, a qual se projeta "invasivamente" para o campo da política e da gerência, assumindo feições totalizadoras. É evidente, aqui, o risco de situar a planificação no dilema de ser tudo e de não ser nada (em termos de especificidade).

Defrontamo-nos, então, com duas perspectivas históricas. Uma, a de Echevarria, confina o planejamento no espaço da racionalidade finalística pura, complementando e sendo complementada pelas outras racionalidades. Outra, a de Matus, implica uma totalização centrada no planejamento concebido como relação de poder e cálculo interativo. Duas épocas: o período de 60-70, marcado por uma euforia cientificista; a situação atual, onde os fracassos sucessivos da planificação do desenvolvimento econômico levam a uma expectativa aumentada quanto às possibilidades do cálculo político em relação à transformação social. Avaliando este quadro, parece-nos incorreto circunscrever o planejamento a um espaço claramente definido e especificamente ao cálculo econômico; por isso, consideramos bastante promissora e interessante essa tentativa de mediação que Matus patrocina, com uma grande interrogação, porém: é possível tal forma de totalização ou de síntese centrada em um enfoque do planejamento que se define como basicamente político e estratégico?

Se atentarmos para as análises de Offe, de Dreitzel, do próprio Matus e de outros atores, veremos que as racionalidades administrativa e/ou do planejamento parecem estar clivadas por uma série de diferenciações que, embora não excludentes, concorrem e se antagonizam, além de poderem se complementar. A análise viva das características do modelo burocrático weberiano e do modelo teleológico-sistêmico da política administrativa do Estado caracteriza, na análise de Offe, uma tensão permanente. Matus, por outro lado, acentua as antinomias que caracterizam as racionalidades dos tipos II e IV. Paulo Roberto Motta acentuava as oposições entre um processo decisório "irracional e fragmentado" e a racionalidade de fins (entre os tipos III e IV de Dreitzel) Offe confronta ademais a racionalidade sistêmico-teleológica (juntando aqui o econômico e o político-substantivo) com a racionalidade do consenso ou com a legitimidade (idem Habermas). Neste quadro, de acumulação crítica de racionalidades, em que passado, presente e futuro se unem contraditoriamente (e também complementarmente): é possível a síntese coerente (lógica) destas formas mediante um único enfoque?

A resposta a estas indagações parece estar no próprio Matus e, especificamente, no seu conceito de explicação situacional. Vamos entender, preliminarmente, este conceito como a explicação da realidade feita por um determinado ator, inserido em um contexto específico, que faz parte da situação a explicar. Esta explicação "desde dentro" se subordina a um projeto particular desse ator (é uma explicação dirigida).

A explicação situacional, por outro lado, é uma explicação totalizante, no sentido de que o ator que explica procura apreender todos os elementos relevantes para a sua própria ação: econômicos, tecnológicos, políticos, ideológicos, organizativos etc. No entanto, a referência a uma determinada intenção e a um contexto específico estabelecem uma hierarquização em ordem de importância desses elementos situacionais. Com certeza, a situação de um técnico de motores de aviação é diferente da situação de um planejador social: o nível de relevância dos elementos situacionais varia, ora privilegiando os fatores econômicos e tecnológicos, ora os fatores políticos e sociais. Possivelmente, em toda situação específica estejam presentes todos os elementos *a priori* colocados anteriormente. Isto é, em face de uma mesma problemática, poderá identificar-se um núcleo objetivo, bem estruturado, e também um núcleo semi-estruturado ou mal estruturado. Porém, esses elementos estarão presentes em uma escala variada, predominando na situação específica uma problemática bem estruturada, semi-estruturada ou mal estruturada. E mais, uma problemática bem estruturada poderá vir a se desestruturar dinamicamente e vice-versa, em uma sucessão de mutações que acompanha o foco situacional. Os exemplos não faltam. Uma campanha de vacinação contra uma doença bem conhecida é uma simples rotina técnica que se subordina a um desempenho eficaz e eficiente no econômico (não completamente, pois o imprevisto de uma greve de funcionários do setor, por exemplo, pode introduzir uma desestruturação de sua problemática). Uma cirurgia também pode ser simplesmente padronizada tecnicamente e, às vezes, é importante que assim seja. Ora, a problemática da diarréia infantil, por exemplo, tanto pode implicar ações normatizadas (distribuição de sais, campanhas de vacinação para prevenir infecções intercorrentes, controle da água etc.) como em raciocínios políticos sobre a distribuição de equipamentos de consumo coletivo e das ren-

das sociais, como sobre o nível de organização das comunidades etc. Talvez neste último caso seja mais eficaz focalizar predominantemente a problemática mal estruturada. Enfim, queremos dizer que a ação básica precisa se conformar à situação delimitada pela intenção específica de um ator determinado, observando sempre a regra da totalidade operativa, isto é, a idéia de ampliar a análise situacional tendo em vista atuações mais eficazes.

Pois bem, o conceito de situação e de atuação situacional de Matus nos indica que a realidade é multiproblemática ou multidimensional, comportando recursos ou condições vários, de poder, econômicos, organizativos, morais, etc., e que segundo o foco específico, esses meios e/ou condições adquirem importâncias diferenciadas.

Como diz Matus:

> *no existe un critério de eficácia absoluto, como suele apresentarse da eficácia economica en la planificación normativa, sino múltiples critérios de eficácia, cuya jerarquia depende de las características de la situación y de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Asi, podemos hablar de eficácia política, eficácia economica, eficácia ecológica, eficácia cognitivo-cultural, eficácia ideológico-cultural, etc. y no siempre es posible reduzir una de ellas a los critérios de las otras* (MATUS,1987:220).

Sendo assim, todas essas formas de cálculo são importantes e necessárias, de acordo com a situação, podendo se complementar, concorrer e se antagonizar. Ilustrando: a apreciação situacional preferentemente baseada na análise do custo-benefício econômico pode levar a uma definição de objetivos que se afasta do consenso político das comunidades; assim como, ao contrário, a autonomização do consenso político pode determinar objetivos que a máquina administrativa não suporta, dada a limitação de recursos econômicos e tecnológicos (concorrência). Por outro lado, ambos os tipos de racionalidade podem, ainda, se interpenetrar dinamicamente, no sentido complementar, utilizando-se o recurso político para mobilizar recursos econômicos ou vice-versa.

Na análise de viabilidade (do momento estratégico do enfoque de Matus) a idéia da multidimensionalidade de cálculos ou de recursos está claramente presente. Essa análise se abre à possibilidade de múltiplas inconsistências e/ou condicionamentos dinâmicos entre esses vários recursos de cálculo. Assim, a viabilidade econômico-tecnológica pode favorecer a realização política de um projeto; a inviabilidade tecnológica e econômica podem, ao contrário, comprometer a viabilidade política; pode existir a viabilidade política desacompanhada da viabilidade tecnológica e assim por diante. Esses vários recursos de cálculo resgatam a sua especificidade e, simultaneamente, articulam-se entre si, mantendo-se numa relação de tensão dialética permanente.

Desta maneira, preferimos abandonar a idéia de uma única forma de cálculo ou de um único enfoque apriorístico, assim como a idéia de uma síntese lógica entre esses recursos. Preferimos entender a escolha do enfoque ligada à apreciação específica da realidade problemática. É no enfrentamento reflexivo da problemática concreta e contingente que se constitui o enfoque real, dado a natureza dessa pro-

blemática, o tipo de organização de referência e seus processos de trabalho específicos. Considerando-se, ainda, a possibilidade de um entrecruzamento de problemas, racionalidades organizativas e tecnológicas, admitimos a presença de vários enfoques ou recursos de cálculos parciais, cuja importância relativa vai depender do recorte situacional específico. A expressão real desses enfoques é, portanto, empírica, contingente, não apriorística.

Entendemos a ênfase dada por Matus ao estratégico como determinada pela particular situação do autor voltada preferencialmente para a problemática social e interativa, de natureza semi e mal estruturada. O que a *priori* pode ser entendido como a superioridade da racionalidade político-estratégica, explica-se, então, pelo contexto de referência do autor. Mais adiante, nós também praticaremos uma subordinação crítico-funcional da racionalidade econômica e tecnológica, já não mais à uma racionalidade estratégica, mas à racionalidade normativa ou valorativa (de Habermas), quando analisarmos o caso da saúde. No entanto, esse privilégio concedido a um tipo de racionalidade mais adequado à natureza do trabalho em saúde não pode nos levar à abstração das outras dimensões também presentes na saúde, isto é, a dimensão objetivizante e a própria dimensão subjetiva, tendo em vista a referência simultânea desse campo de atuação a vários mundos.

Apesar de entendermos a ênfase matusiana ao estratégico, sustentamos que a abordagem do social (de uma problemática interativa e semi-estruturada) tanto pode admitir a *priori* um enfoque estratégico, reificador (ou objetivizador do social), como o enfoque do consenso comunicativo postulado por Habermas.

Ficamos, então, com a idéia de uma situação multidimensional, multiproblemática e multirrecursiva, dentro da qual varia dinamicamente a expressão real das formas de apreensão e de intervenção sobre o real, segundo o foco situacional. Nesse contexto, linguagens específicas, especializações determinadas e protótipos profissionais diferenciados entram (desde sempre) em uma relação crítica e dialógica, de caráter necessário.

Por isso, reproduzimos no capítulo 1 uma aproximação à teoria da decisão de Habermas que recomenda uma inter-relação crítica entre técnicos e políticos, nos dois sentidos, o político indicando a direcionalidade normativa para o desenvolvimento tecnológico e o técnico indicando as possibilidades tecnológicas e econômicas das situações-objetivo valorativas, ambos "controlados" pelo mundo da vida dos atores do cotidiano, pela comunicação soberana do povo.

A aplicação dessa compreensão ao planejamento evoca a imagem de uma razão fragmentada e tensa, composta por várias linguagens específicas, razão essa que admite, porém, a ocorrência virtual de uma síntese tênue, representada pela possibilidade de passagem de uma linguagem para outra, assim como da comunicação do cotidiano para as linguagens específicas. Como diz Habermas:

> *A unidade da razão somente continua perceptível na pluralidade de suas vozes – como a possibilidade de passagem compreensível, por mais ocasional que seja, de uma linguagem para outra. Essa possibilidade de comunicação voltada ao consenso, realizada transitoriamente e assegurada apenas de modo procedural, constitui o pano de fundo da pluralidade de tudo aquilo que nos cerca hoje – que nem sempre so-*

mos capazes de entender (HABERMAS, 1986:6)[7] (*apud* SIEBENEICHER, 1989:66).

Esta possibilidade se fundamenta na estrutura básica da comunicação em geral, constituída pelo levantamento e resgate de pretensões de validade, e pelo caráter abrangente dessas pretensões (ou orientações em relação ao mundo), em nível da práxis comunicativa do cotidiano. Sobre esta estrutura básica, originam-se as linguagens específicas como especializações ou territorializações da comunicação em geral, que tematizam preferentemente alguns mundos, sem, no entanto, poder abstrair, de todo, os outros mundos. Estas linguagens podem tornar-se fechadas e monológicas, distanciarem-se do diálogo dos cidadãos. Ora, neste caso a única alternativa é a potencialização do mundo da vida dos atores enquanto referentes das organizações, dos planos e das políticas administradas.

Matus está ciente, na realidade, da necessidade de uma articulação, conciliação ou de um "diálogo crítico" entre as várias racionalidades que perpassam o planejamento: o normativo e o estratégico; o político, o econômico e o gerencial; o curto e o longo prazo; a direção e a base do sistema (aqui refere-se à clivagem poder diretivo e legitimidade) etc. O autor fala "em encontro de visões conflitivas" que se realiza na sala de situações, centro de apoio técnico à decisão política. Refere, ainda, ser o conflito importante para se chegar a uma correta apreciação da situação e aumentar a eficácia de um Plano (MATUS, 1982:VI).

Neste entendimento, a totalização destas várias instâncias especializadas estaria representada muito mais pelos "controles recíprocos" que se estabeleceriam entre as várias racionalidades e representantes prototípicos, do que por um enfoque único, de síntese. Estes controles explicariam as transformações na visão das especialidades ou dos enfoques parciais, como a modificação da importância de cada racionalidade no todo (em contínua organização e reorganização), na dependência da problemática situacional. Assim, o planejamento poderia ser entendido como a tentativa de uma mediação ou como um espaço virtual de produção de uma mediação reflexiva entre várias razões, de natureza sempre contingente. Isto é diferente de considerar o planejamento como uma racionalidade específica e de síntese. A criticidade dessa mediação poderia explicar em grande parte a crise da planificação, quando esta se coloca como um instrumento que reivindica uma coerência metodológica ou uma especificidade.

As contradições implícitas em Matus, no que diz respeito à racionalidade do planejamento, parecem dever-se a uma sutil, porém, importante clivagem. Se o conceito de situação abre uma possibilidade ampla de intervenções, de reordenações e hierarquizações dos elementos da realidade e fala sobre um entrecruzamento de mundos e de recursos, que supõe, sempre, um recorte variado, referido a atores e contextos concretos e dinâmicos (onde inclusive o enfoque normativo-instrumental tem plena vigência em função da situação), o enfoque estratégico, em troca, está definido, basicamente, pela relação política conflitiva que atores estabelecem em função de projetos valorativos diferenciados. Este enfoque supõe a centralidade dos recursos políticos ou de poder (mesmo incorporando os outros recursos de maneira

7 Habermas, J. *Die Einheit der Vernuft*, p. 6.

funcional ou subordinada) e uma relação de conflito de interesses, enquanto característica situacional.

Matus inclui em toda situação os outros atores e suas explicações. Toda situação tem, assim, um caráter interativo. Entretanto, a existência desta relação social não implica necessariamente, uma situação estratégica, como relação conflitiva de poder. Socialmente, a situação poderia estar caracterizada por uma simples relação comunicativa entre atores que se entendem acerca de fatos, no caso de uma intervenção teleológica pura, ou acerca de regras sociais, no caso de um agir normativo (valorativo), no sentido habermasiano. Nesta medida, o estratégico seria apenas um recorte possível ou um segmento específico virtual de uma situação, enquanto totalidade, e que também não precisa ser dominante no enfrentamento interativo de uma problemática semi-estruturada. Isto é, na medida em que praticarmos uma disjunção deliberada no binômio situacional-estratégico de Matus, separando o conceito de situação, este último nos descortina o mundo da multiplicidade virtual de enfoques acrescentando possibilidades de cálculo/ação não previstas.

Gostaríamos, antes de terminar, de retornar à interrogação sobre o enfoque e suas possibilidades. Nossa análise nos conduz à evidência de que não existiria algo como um único enfoque de planejamento, sendo mais plausível imaginar, *a priori*, a possibilidade de um enfoque flexível e aberto (sem adjetivos), constituído de enfoques parciais, e capaz de permitir o entrechoque de racionalidades diversas e uma adaptação dinâmica às situações específicas. Pensamos que o enfoque de Matus talvez tenha essas características, baseados nas conclusões que extraímos do conceito de situação (sobre a versatilidade do cálculo do planejamento) e também na identificação, no nível do próprio enfoque desse autor, de vários elementos teóricos e metodológicos não completamente conexos ou superpostos (nas suas matrizes), como por exemplo: o próprio enfoque normativo (presente nominalmente e considerado como forma de cálculo em um momento específico do enfoque situacional); a técnica da gerência por objetivos e elementos da teoria racional-sistêmica de Stafford Beer (no momento tático-operacional), esta última caracterizada por uma racionalidade inicial ligada à idéia de equilíbrio; o conceito fenomenológico de situação; a taxonomia da ação de Habermas; a teoria da determinação e do conflito de cunho marxista, para citar algumas vertentes. Apesar do argumento virtual de que Matus, ao desconstruir e reconstruir paradigmaticamente esses vários elementos, teria gerado uma nova construção lógica, coerente, acreditamos que talvez isto não seja completamente verdadeiro. Preferimos considerar que este empreendimento reconstrutivo possivelmente não eliminou (como não poderia ser de outra forma) as inevitáveis tensões, clivagens e contradições de uma formulação que não encaramos, por conseguinte, como um sistema fechado (isto seria desenvolvido no capítulo 4). A heterogeneidade de perspectivas analíticas pode ser tomada como argumento para o reconhecimento de várias formas de cálculo. Vimos, por outro lado, que essa construção prevê e estimula a presença de especializações e de protótipos profissionais que se encontram criticamente em busca de apreciações globais e eficazes da realidade. Se assumirmos, deste ângulo, o enfoque matusiano como possivelmente dotado de uma dialética interna, estaremos também em condições de destacar o papel que o próprio enfoque pode desempenhar em relação à necessidade ou à exigência de articulação de racionalidades diversas.

Ao colocar ou admitir a necessidade de "pretensões" de validade diferenciadas que devem "integrar-se", o enfoque estaria agindo como motivador institucional de um "diálogo" entre razões. Neste caso, o enfoque pode contribuir para o desempenho da exigência acima mencionada, ao permitir que ela se realize comunicativamente, situando-se assim, como condição necessária, porém, não suficiente. Colocaríamos as coisas assim: o enfoque pode ajudar a institucionalizar (em um espaço definido aqui pelo planejamento) o exercício de um discurso multidimensional (ao colocar em uníssono especificidades discursivas), mas não garante ele próprio o consenso, o qual depende de premissas internas à comunicação, ou melhor dito, de procedimentos imanentes a esta. A condição suficiente é a linguagem.

Concebido, assim, como um diálogo crítico entre razões, o planejamento não pode ser confiado a uma única forma, encarnada na nebulosa imagem do planejador, sugerindo, isso sim, um esforço transdisciplinar. Desta maneira, a questão que Echevarria colocava sobre a especificidade do planejador torna-se inócua.

7. A ESPECIFICIDADE DA PLANIFICAÇÃO SOCIAL/SANITÁRIA: O ENTRECRUZAMENTO DA RACIONALIDADE FINALÍSTICA E DA RACIONALIDADE NORMATIVA NUMA PARTICULAR RELAÇÃO MEIOS-FINS

Nosso objetivo aqui é tecer alguns comentários sobre a racionalidade da planificação sanitária, visando desmitificar o paradigma objetivista e tecnocrático que, em alguns momentos, teima em aprisionar as concepções de racionalização do setor.

De início, admitimos que a planificação sanitária tem uma dimensão instrumental-teleológica, de caráter necessário e derivado, visto que: não pode descartar o uso de critérios de eficiência econômica na organização dos recursos e das atividades; subentende a aplicação de um saber médico e epidemiológico, de natureza empírica e em parte padronizável; realiza-se através de uma intervenção objetiva sobre os corpos e o meio ambiente; e tem uma orientação finalística evidente, a saber, o impacto sobre a saúde ou a efetividade. Contudo, a racionalidade formal não é o único e mais importante componente do cálculo da planificação, considerando, o caráter social dos fins sanitários, orientados por valores, e as singulares qualidades do trabalho em saúde, como veremos.

A premissa que defendemos é a de que não se pode aplicar a esse processo a lógica da otimização ou da maximização econômicas, de maneira absoluta, tanto no que diz respeito à organização dos seus meios quanto à escolha das prioridades finais. E que, apesar disso, essa lógica não deve ser absolutamente desconsiderada.

A primeira questão que abordaremos é a definição dos fins sanitários, isto é, a racionalidade seletiva da planificação. Tradicionalmente, alguns enfoques tecnocráticos, como o CENDES/OPS, tentaram equacionar essa escolha inspirando-se no modelo da racionalidade formal. As metas eram objetivadas, priorizando-se os grupos nosológicos que permitiriam a *priori* uma maior prevenção de mortes, ao menor custo (destinando-se um volume maior de recursos a eles). Esta priorização residia

na expectativa de que, procedendo-se assim, estar-se-ia aumentando a expectativa geral de vida e a capacidade potencial produtiva da comunidade. Finalmente, os benefícios sanitários, equivalentes às metas assim fixadas, seriam valores econômicos. Investir em saúde redundaria em mais valor econômico. Mas, como dissemos alhures (RIVERA, 1989:I), não existe nenhum critério claro que permita traduzir anos de vida poupados em acréscimos produtivos. Por outro lado, não se consideram os anos de incapacidade decorrentes da morbidade e o desemprego crônico. Esse raciocínio formal implica, nitidamente, atrelar o processo de definição de fins sanitários ao ideal do crescimento econômico e em escamotear a questão da eqüidade.

A falta de uma racionalidade substantiva, no método, evidencia-se na indefinição dos grupos sociais que poderiam beneficiar-se do crescimento do consumo de serviços e do crescimento econômico ou, de maneira mais geral, na indefinição das finalidades materiais (políticas, sociais e éticas) dessa expansão. A utilização de indicadores epidemiológicos e técnicos de baixa capacidade de discriminação das desigualdades sociais vem a reforçar, metodologicamente, essa hegemonia de um raciocínio utilitarista ou formal. Na configuração tecnocrática do método, os meios subordinam os fins. Estes corresponderiam à maximização de resultados econômicos.

A idéia que preside a definição de fins, no contexto do método, é a construção de uma função de preferência social que seja compatível com a análise econômica. Dada a impossibilidade de construção de uma função de bem-estar social a partir das preferências pessoais, o método opta pelo ideal do crescimento do consumo de serviços de saúde, e de maneira mediata, do crescimento econômico, assumindo que esse ideal corresponde a uma boa definição das preferências sociais. Entretanto, ao não considerar analiticamente o processo de apropriação diferencial do produto do crescimento, o método fracassa naquela expectativa. O que se considera como função de preferência social é apenas o apelo formal ao crescimento produtivo.

A discussão sobre a possibilidade econômica de definição de uma função social de grupo ocupou muito tempo e avançou muito pouco. Nas ciências sociais esta questão está sendo considerada, na atualidade, uma falácia. As bases doutrinárias do modelo liberal de racionalidade (modelo da racionalidade econômica) estão sendo questionadas: a idéia de que os fins econômicos são indeterminados, correspondendo aos indivíduos escolher suas metas, livremente, em função de seus valores; a idéia de que o indivíduo, dados os seus valores e os custos dos bens, pode determinar suas satisfações relativas (utilidades) e a melhor combinação dos recursos; e, principalmente, a idéia de que ao agir dessa maneira os indivíduos estariam contribuindo para a sociedade, num jogo soma não-zero onde os fins coletivos poderiam resultar da somatória das preferências individuais.

A falácia desta construção fica evidente quando se considera a lógica dos assim chamados bens públicos ou das instituições públicas de prestação de serviços. Neste caso, os requisitos básicos do modelo da livre escolha individual não se apresentam. Os bens públicos são indivisíveis (não são consumidos como mercadorias individuais), não se ajustam às preferências pessoais e não comportam valores claros de economicidade. A determinação da assistência médica organizada, por exemplo, obedece a uma decisão que diz respeito à coletividade como um todo. Por outro lado, não se tem, em relação a essa assistência, indicadores dos benefícios

econômicos virtuais, de maneira que é problemático decidir quanto se deve gastar com esse bem público. O valor dos serviços sanitários é calculado pelas despesas com honorários médicos, medicamentos etc... e não pela redução do tempo perdido por motivo de doença. Também não podem ser rigorosamente considerados, no caso sanitário, os requisitos da livre escolha e da convergência social dos interesses pessoais, na medida em que a doença e o serviço têm uma dimensão "compulsória" e os serviços, mal distribuídos, são disputados politicamente.

Considerando estas características da assistência médico-sanitária e de outros bens públicos (indivisibilidade, não economicidade do produto, conflitância e discordância das preferências e relativização da livre escolha), podemos concluir que a determinação de uma função social de grupo é altamente problemática. Como diz Bell:

> *quando passamos da tomada de decisão individual para a dos grupos, quando consideramos o problema... da melhor maneira de amalgamar os discordantes padrões de preferência dos membros de uma sociedade, a fim de obter um padrão de preferência decorrente de uma reciprocidade de concessões para o conjunto da sociedade, temos a impressão de que chegamos a um impasse* (BELL, 1973:341).

Dadas as limitações do modelo da utilidade econômica, sentimo-nos inclinados a pensar que a definição de "um nível ótimo de saúde" ou de um "nível ótimo de recursos de saúde" não pode fugir ao plano da política e da comunicação dos cidadãos. Como afirma BELL (1973:343),

> *no mundo real o problema das prioridades sociais... terá que ser resolvido na arena política, segundo critérios políticos, isto é, de acordo com os pesos relativos e as pressões dos diversos grupos de interesses cotejados com um certo senso indefinido das necessidades sociais e do interesse público.*

Defendemos a idéia de que a definição do "nível ótimo de saúde" é uma tentativa problemática de regulação social das expectativas de comportamento dos indivíduos e grupos em face da provisão de recursos de saúde, uma determinação coletiva dos ganhos e perdas em justiça. Poderíamos dizer que o valor, a partir do qual se deduzem as finalidades sanitárias, é o estabelecimento consciente da justiça social, da justiça distributiva, uma noção do interesse público que deve ser qualificada e especificada normativamente, originando as disposições sociais singulares que tangem ao conteúdo do "direito à saúde".

As dificuldades para uma definição objetiva e empírica das preferências sociais ou das necessidades sociais têm sido discutidas por autores como OFFE (1984:157-62) e HABERMAS (1980:145-48). Offe, originalmente, fez uma análise detalhada dos possíveis critérios ou enfoques para a definição das preferências sociais ou, dito de outra forma, para a definição de um marco de referência a partir do qual seja possível avaliar objetivamente os níveis de seletividade, de exclusão ou de pro-

dução de necessidades. Esta análise é bastante crítica, apontando as limitações dos vários enfoques. Citamos alguns:

- O enfoque antropológico de definição de necessidades: a totalidade das necessidades não satisfeitas (sentidas) aparece como um "não fato", como um indicador de seletividade. Este procedimento pode, descritivamente, revelar a estrutura de privação de um sistema. Mas como as necessidades projetadas elevadas a um padrão de medida crítico permanecem presas a um contexto de aspirações e oportunidades concretas de gratificação, não é possível saber com certeza se as projeções são adequadas: o hipostasiamento de necessidades "simuladas", a omissão das necessidades "relevantes" e a afirmação de necessidades incompatíveis são perigos metodológicos que se revelam pelo fracasso das tentativas de chegar a definições analíticas do "bem comum".
- A definição analítico-normativa de uma situação desejável, no sentido decisionista, a qual pode ser tomada como ponto de partida da análise da seletividade. "Ainda que a crítica que opera a partir de opções normativas seja importante e rica em conseqüências, sua limitação analítica está baseada na circunstância de não ser capaz de distinguir entre a seletividade sistemática de um sistema de instituições, por um lado, e a mera não realização acidental de certas normas (que poderiam muito bem ser realizadas, mantendo-se as estruturas seletivas) por outro" (pág. 157). O problema básico deste enfoque parece ser, contudo, a sua pouca representatividade social, pois os critérios de crítica derivam da consciência do autor.
- O método forense supera parcialmente esta última objeção, na medida em que os critérios de crítica são derivados dos interesse articulados por grupos antagônicos empíricos. O problema deste enfoque é não considerar os conflitos potenciais, reprimidos antes de sua atualização, e levar em conta inevitavelmente os interesses articulados por aqueles grupos de maior poder de mobilização (em detrimento de outros importantes). Por outro lado, não tem um critério a sua disposição para decidir se um conflito empírico é acidental ou sistemático.
- O enfoque objetivista que atribui aos grupos e instituições interesses de classe "objetivos". Este enfoque de definição "ex-ante" de interesses não pode fugir a uma confirmação empírica posterior, e pode tornar insignificantes ou banalizar os mecanismos específicos de seletividade das instituições, os quais nem sempre se conciliam ou se correlacionam com o conceito de classe proposto dogmaticamente.
- Pode-se proceder comparativamente, em termos intertemporais e intersistêmicos, na medida em que se identificam as regras de exclusão que distinguem um sistema do outro (no mais, são vistos como iguais). Assim, aspectos de um sistema são medidos pelo padrão do outro ou do mesmo numa época anterior. O problema deste enfoque é que não aparecem as seletividades comuns e por outro lado é extremamente difícil que os dois sistemas não se diferenciem em função de mais de uma variável (no caso a discriminada). Havendo outras variáveis seletivas, sempre há a possibilidade de que diferenças observadas em uma "dimensão" da seletividade (por exemplo, modalidades de acesso à escola) estejam sendo neutralizadas por diferenças na efetividade de outras regras de exclusão, funcionalmente equivalentes (por exemplo, currículo escolar e quotas anuais).

- Pode-se proceder, imanentemente, contrapondo-se "aspiração" (ideal constitucional) e "realidade" (realidade constitucional). O enfoque teria que comprovar que a transgressão de uma regra é sistemática e não apenas tendencial, e teria que justificar em que medida é lógico aceitar que o sistema em cujo contexto foi inserida a "aspiração" e o sistema no qual foi constatada a infração à norma podem ser comparados como idênticos, e assim por diante.

As tentativas de definição empírica das necessidades de saúde seguem em parte algumas dessas lógicas. É ocioso dizer que a análise antropológica das necessidades sentidas não é uma prática muito comum em certos países, devido a argumentos de cunho econômico. De qualquer maneira, aplicam-se a esses estudos as restrições apontadas por Offe.

Em saúde, os enfoques mais comuns são o normativo (1) e o comparativo (2)

- O político e o técnico (ou os dois) estabelecem, unilateralmente, uma situação ideal de futuro, baseando-se, às vezes, em uma previsão ou cálculo que considera fatores epidemiológicos, administrativos e restrições socioeconômicas. Como estas previsões são incertas e, muitas vezes, pouco fundamentadas (utilizando informação parcial) é enorme o perigo de um viés "normativo" ideológico ou tecnocrático. A definição normativa de situações ideais de saúde apresenta os seguintes problemas: a dificuldade de articular raciocínios globalizantes que permitam um maior rigor de cálculo (dos cenários prováveis que condicionam a situação objetivo); o enfoque, ao substituir a expressão social das necessidades por um cálculo técnico-estratégico, pode distanciar-se significativamente das necessidades reais; ao escamotear que a "seletividade" dos sistemas de saúde pode ser explicada por outras seletividades também envolvidas (direta ou indiretamente) na produção do binômio saúde-doença, esse enfoque pode tornar utópica a situação-objetivo setorial; a "seletividade" do sistema de saúde pode variar para um mesmo nível de provisão de recursos (em termos de natureza e quantidade) em função da realização ou não de algumas normas de serviços (não realizadas, por exemplo, por problemas de gerência interna), ou seja, a validade de uma determinada função-objetivo sanitária, vai depender da série de variáveis sociais, políticas, culturais e econômicas envolvidas na administração dos recursos humanos na conjuntura. Se a definição dessa função não se aproximar das expectativas de comportamento daqueles que impulsionam os serviços, a norma ideal dificilmente terá validez; é difícil conceber a invariabilidade da estrutura de necessidades de saúde ou de serviços de saúde, donde se torna necessária uma permanente redefinição da norma e uma flexibilização contínua do sistema de decisão (a qual nem sempre é possível) etc.
- O enfoque "comparativo-imanente" leva, em geral, à adoção do modelo de estrutura sistêmica de um país ou região consideradas mais desenvolvidas. É costumeira a adoção de normas internacionais tanto no que diz respeito à distribuição dos acontecimentos vitais quanto à dinâmica dos serviços. Esta segunda via de determinação das preferências só tem validez na medida em que o contexto de referência do modelo ideal apresenta caraterísticas semelhantes ao contexto da situação que se critica. Se as premissas ou *inputs* dos sistemas sanitários comparados diferem: desenvolvimento econômico, fluxo de recursos, estrutura demo-

gráfica e nosológica etc., a adoção de um modelo de referência é uma prática equívoca e sem utilidade.

Também o método forense faz parte da lógica da definição política de preferências em saúde, assumindo um caráter mais conjuntural. Certas pressões de grupos de interesses conseguem traduzir-se em prioridades, especialmente em períodos eleitorais. Em geral, o escasso poder de mobilização dos "grupos de saúde" impede a plena expressão de conflitos distributivos em saúde, deixando o setor dependente, principalmente, das corporações internas.

A análise de Offe tem o intuito de demonstrar as restrições que enfrentam tanto o conhecimento analítico-normativo quanto o saber objetivante (empírico) para verificar de maneira instrumental "os limites histórico-concretos" de um sistema de dominação. A conclusão a que se chega é a de que esses limites só podem ser percebidos no contexto da práxis política e identificados nos conflitos de classes realizados mediante ações e organizações. Portanto, o caráter da dominação do Estado não se verifica no interior de uma teoria ou através de descrição objetiva das funções estatais e de sua inserção num complexo de interesses. Ela só se evidencia através da práxis da "luta de classes", a qual realiza *a posteriori* a aspiração do conhecimento.

Habermas incorpora a análise de Offe e as conclusões, ressalvando que a estrutura de interesses de um conflito de classes pode ser reproduzida em um Discurso Prático, o qual não deixa de ter um caráter estratégico (conquanto vise o entendimento). A partir desse marco de análise, Habermas sugere o modelo da advocacia como alternativa para a definição social dos interesses:

> *O papel da advocacia da teoria crítica da sociedade consistiria em discernir interesses generalizáveis, embora reprimidos, num discurso simulado representativamente entre grupos diferenciados (ou poderiam não ser arbitrariamente diferenciados) entre si por oposição de interesses articulados ou pelo menos virtuais. Um discurso realizado enquanto advocacia só pode levar a um resultado hipotético. Mas os indicadores apontados, para testar essas hipóteses, podem ser procurados com alguma esperança de sucesso nas dimensões acima citadas (está se referindo aos enfoques analisados por Offe)* (HABERMAS, 1980:146).

A interessante discussão de Habermas e Offe nos leva a sugerir que o processo de definição de preferências sociais em saúde siga uma estratégia dupla: a busca da maior representatividade social através de discursos práticos e simulados, que permitam descortinar os interesses ou as necessidades reais dos vários grupos de população; o desenvolvimento correlato de critérios de determinação das preferências através do uso do enfoque antropológico e do enfoque epidemiológico-social de necessidades (principalmente);

Sobre este último enfoque é importante destacar os avanços realizados no sentido de uma determinação de necessidades baseada na correlação entre indicadores de vida, de saúde (morbidade) e indicadores de serviços, e no uso operacional da categoria "espaço-população", que consiste na definição de grupos de população socialmente homogêneos (adscritos a espaços geográficos pequenos), cuja utilidade

é permitir uma aplicação diferenciada dos recursos de saúde visando à eqüidade. A correlação entre os indicadores de morbidade e as condições sociais diferenciadas contribui bastante para aumentar o poder de discriminação das desigualdades dos indicadores tradicionais.

Nos comentários precedentes fizemos menção à racionalidade normativa dos fins sanitários e aceitamos provisoriamente a presença de uma dimensão instrumental atinente aos meios. Nesta passagem queremos apontar um aspecto específico da racionalidade dos meios em saúde, que problematiza o absolutismo da razão instrumental. Trata-se da constatação de OFFE (1984:226-77) de que no setor serviços realiza-se em um mesmo espaço e tempo, a unidade entre produção e consumo, entre profissional e clientela, de maneira que essa relação produtiva subentende uma interação social e que a própria efetividade dos serviços depende da aceitação por parte do cliente de uma interação produtiva (sem considerar as outras interações sociais internas à organização entre profissionais e técnicos). Naquele espaço de interação processa-se uma comunicação, a qual faz parte essencial da realização do trabalho e da efetividade virtual. Podemos sugerir, conseqüentemente, que os próprios meios sanitários estão dotados de "eticidade" já que a realização positiva de uma intervenção e sua continuidade dependem da legitimidade da relação entre profissional e clientela, da aceitação por parte do cliente das obrigações de ação envolvidas nas ofertas lingüísticas do terapeuta.

Essa interpretação está de acordo com a crítica que HABERMAS (1973:45) faz à relação meios-fins de Weber, a partir de Midral.[8] Nesta crítica se destaca o isolamento estrito que Weber realiza dos termos dessa relação, não observando que os fins podem estar implicados nos meios e vice-versa; e, por outro lado, de que os meios podem também ser considerados fins e assim também os fins podem ser considerados meios, numa constelação de cadeias de meios-fins que, se bem pode ser separada analiticamente, é indivisível ou representa uma totalidade difícil de dividir no que tange ao social.

A implicação dos fins representados pelo consumo nos meios representados pela oferta ou capacidade de trabalho é patente no caso da saúde. Esta implicação desvirtua a exclusividade técnico-instrumental da oferta, carregando-a de um componente prático.

A especificidade do trabalho em serviços de saúde impede, por outro lado, a normatização rigorosa de uma função de produção. Como diz OFFE (1989:23-24),

> *já por causa da falta de homogeneidade, da descontinuidade e da incerteza temporal, social e material dos "casos" tratados no trabalho em serviços, freqüentemente não é possível... normatizar uma função de produção para o trabalho... [por outro lado esse trabalho]... não dispõe de um critério claro e inquestionado de economicidade a partir do qual se possa derivar o tipo, o volume, o local e o momento de sua oferta, e isso porque diversos serviços... resultam quando muito em utilidades concretas, mas em nenhum rendimento monetário.*

---

8 Midral, G. *Ends and Means in Political Economy.*

Às limitações anteriores Offe acrescenta a falta de referências claras sobre o volume da "demanda" a ser atendida, seja porque essa demanda é criada ativamente pela oferta, seja porque o "*padrão da demanda se desloca para cima, na medida em que se percebe uma flexibilização na satisfação da demanda*". Como alternativa à crescente incapacidade de sua normatização, Offe sugere que o trabalho em serviços deve se pautar por virtudes como a capacidade de interação, o senso de responsabilidade, a experiência adquirida casuisticamente. Quanto à determinação da demanda, o autor faz alusão ao fato de que normalmente ela é feita por convenção, consenso profissional ou de forma política discricionária. Estas interpretações encontram respaldo na elaboração teórica de vários intelectuais da saúde. Por exemplo, SCHRAIBER (1990:11-35) defende a tese de que não se deve trabalhar com uma função de produção rígida (a priori) por dois motivos: primeiro, porque o modelo da "consultação" (do pronto atendimento e da clínica tradicional, individualizada), "*fortemente ancorado na imagem da autonomia profissional do médico e no desempenho deste para ser julgada em sua qualidade de boa prática, apresenta tamanha maleabilidade de procedimentos que a gama de possibilidades que reúne sequer parece formar um modelo: com suas condutas muito variadas, a clínica parece não se conformar a nenhuma estruturação prévia. É também por isso que o problema da igualdade social, para a "consultação", não faz constituir a questão de definição de um modelo assistencial enquanto parte indissociável da problemática do acesso*"; segundo, porque a prática sanitária (o outro modelo de saúde reconhecido pela autora) se baseia na noção de demanda potencial, o que significa "*um estímulo permanente à produção de demandas nem sempre reconhecidas pelo doente como necessidades dadas*".

Além da questão da autonomia médica e da diversidade de procedimentos, o modelo da "consultação" se defronta com a descontinuidade e a falta de homogeneidade da demanda "espontânea", outras restrições à rígida normatização.

Em ambos os modelos, a necessidade de uma oferta não rígida é patente, pelas características apontadas. No modelo da prática sanitária a difícil previsibilidade da demanda é uma realidade, considerando-se que aquela cria continuamente sua própria demanda, produzindo tantos atos quanto necessários para apreender todas as situações de risco referentes ao(s) grupo(s) a que cada caso individual pertença.

Uma das conseqüências práticas da falta de referências claras para uma normatização da oferta em saúde é a necessidade de se trabalhar conscientemente com um certo índice de ineficiência aparente, até mesmo para realizar demandas imprevistas ou emergentes. Rigorosamente, o conceito de eficiência é relativo – devido à própria natureza das intervenções sanitárias – ao aspecto comunicativo e relacional incluído numa "consultação" diversificada e individualizada, de um lado, e ao caráter preventivo de riscos potenciais (e gerador de demanda) da prática sanitária, de outro. Assim, a organização da oferta deve deixar espaços em aberto ou se flexibilizar em virtude do interesse humanitário do atendimento eficaz e universal. Como diz Paulo Roberto Motta: "*em casos de assistência médico-hospitalar, o fato de serviços estarem disponíveis para cuidados médicos que não ocorrerão pode ser visto como um grande benefício social*" (MOTTA, 1989:3).

Entretanto, esta questão da maior ou menor normatização dos atos médicos deve ser encarada com muito cuidado e flexibilidade. Se, de um lado, a análise de

Offe é correta no que diz respeito à especificidade geral do trabalho no setor serviços, incluindo a saúde, ela peca, por outro lado, pela excessiva generalização, isto é, pela não discriminação de formas e níveis específicos desse trabalho. Neste sentido, acreditamos que o trabalho em saúde apresenta uma diversidade de formas que não podem ser tratados da mesma maneira. O conceito de nível de atendimento delimita bem essa diversidade. Divergindo da ênfase da análise de Schraiber, pensamos que nos níveis de atendimento mais complexos, aí incluindo atos de pronto atendimento, a rotinização de procedimentos e uma preocupação com os custos do atendimento devem ser considerados, tendo em vista: a elevação paulatina dos custos do atendimento de maior complexidade tecnológica; a maior estruturação relativa dos casos de rotina da emergência (o que não é uma verdade geral); a maior dependência tecnológica, o que faz do ato médico um processo menos criativo; a natureza menos interativa e relacional de alguns cuidados, especificamente dos cirúrgicos (que caracterizam posturas mais instrumentais e objetivantes) etc. Não só nestes casos, mas também em algumas campanhas sanitárias rotinizadas, é possível verificar uma conduta mais próxima da racionalidade da ação comportamental. O raciocínio econômico e tecnológico está aí presente como mais uma forma necessária, mas não absoluta.

Toda a área ligada com maior intensidade ao complexo médico/industrial (insumos, equipamentos e medicamentos) configura uma forma de intervenção fortemente tecnológica que, apesar de uma lógica de organização política questionável, não pode ser condenada ou negada, por representar seu desenvolvimento um indicador importante da factibilidade técnica dos avanços na conquista de melhores níveis de saúde. Este tipo de racionalidade técnica e experimental, que depende de intervenções objetivas sobre os corpos, que podem ser empiricamente avaliadas (em termos estatísticos), é uma ilustração de como em saúde a ação instrumental também tem expressão. Ora, em linhas gerais e, considerando particularmente a especificidade dos níveis de atendimento menos complexos e tecnológicos e especialmente o modelo ambulatorial (que representa o grosso da demanda), as colocações anteriores sobre a não rigidez da oferta e sobre o estímulo ao caráter reflexivo do trabalho médico são, além de absolutamente procedentes, indispensáveis à própria função terapêutica. Portanto, uma consideração diferencial da eficiência técnica e econômica se impõe em função do nível de complexidade de cada cuidado (e não o abandono anárquico da eficiência). Dada essa especificidade do setor saúde, que o afasta radicalmente do modelo da utilidade econômica e do trabalho manual, surge a necessidade de uma nova compreensão do serviço público, mais ligada à efetividade e à qualidade dos serviços sanitários. O caráter interativo, em geral, dos serviços sanitários pede por formas organizativas específicas, situadas na perspectiva da descentralização e de um modelo comunicativo de gerência tal como delineado anteriormente.

Gastão Wagner de Souza Campos (1990) oferece algumas idéias interessantes a respeito de um novo estilo de gerência setorial, que sintetizamos:

- A radicalização do processo de descentralização, implicando maior grau de autonomia das equipes locais para organizar suas tarefas a partir de alguns objetivos estratégicos traçados pelo Planejamento como referências gerais; na relativização da idéia rígida de rede hierarquizada que tolhe a capacidade de resolver proble-

mas de cada equipe além de limitar as iniciativas e de diluir as responsabilidades profissionais dos vários segmentos envolvidos no processo de trabalho; e no controle e avaliação do desempenho de cada equipe em termos dos resultados alcançados, da integralidade de suas ações, do atendimento de intercorrências individuais e da adoção de medidas de prevenção;

- A utilização, quando necessário e a partir de uma discussão, de incentivos materiais conforme o desempenho das várias equipes, quer através de ganhos monetários ou progressões de carreira;
- A ruptura com a organização vertical e corporativa dos serviços de saúde, acabando com o Corpo de Clínicos, Divisões de Enfermagem e assim por diante, criando no seu lugar estruturas com objetivos de trabalho claramente identificáveis e que reúnam todas as profissões necessárias ao desempenho da tarefa e das metas definidas, sob um mesmo comando executivo e com autonomia para coletivamente definirem a organização do seu próprio processo de trabalho e proporem metas e objetivos a serem negociados com as demais instâncias do sistema;
- A plena democratização da gestão dos serviços de saúde, através da institucionalização dos Conselhos Locais de Gestão (aos quais estaria subordinada a direção executiva dos serviços) e da seleção representativa e legalizada dos dirigentes (mediante concursos internos), incluindo o revezamento, cada certo tempo, no poder;

Algumas destas idéias aproximam-se do tipo de organização holográfica caracterizada anteriormente, especialmente: o nível de autonomia preconizado para as equipes; o caráter apenas "indicativo" do planejamento central; o estímulo à negociação permanente; a orientação básica (e a organização estrutural) em função de objetivos coletivamente definidos; e, finalmente, o caráter democrático da liderança. Outras idéias do autor têm sido consideradas formas de inclusão do privado no público (incentivos e autonomia profissional), o que não retira delas sua importância. O último conflita, diga-se de passagem, com o tom estatizante da pregação do autor (que pode ser questionada neste particular).

A estas interessantes propostas, atrevemo-nos a acrescentar a defesa da livre escolha restrita dos profissionais pelos usuários, procurando-se formas de controle efetivo da qualidade do atendimento tal como esta é percebida pela clientela. Enfim, a busca de novas referências para a gerência organizacional específica constitui um desafio e uma necessidade que uma nova compreensão do trabalho sanitário está a colocar.

Conclusivamente, diríamos que a racionalidade gerencial mais adequada aos sistemas de saúde é a consensual, comunicativa, de negociação de compromissos. E que esta proposição depende da análise situacional da dinâmica dessas organizações. Vamos frisar esta colocação. Baseados em outros autores como Mintzberg e Dussaut (DUSSAULT, 1992:8-19), entendemos essas organizações como organizações profissionais, com várias características como:

– hipertrofia e grande autonomia dos centros operadores, identificados com o trabalho técnico assistencial;

- imprecisão dos produtos e dos critérios de eficácia (e existência, às vezes, de vários critérios de eficácia, segundo os vários atores organizacionais, que devem ser negociados);
- coordenação do trabalho a partir de saberes, normas e práticas adquiridas fora das organizações prestadoras de serviços, em nível dos centros formadores e das associações profissionais;
- difícil e desaconselhável normatização ou padronização dos processos de trabalho específicos, devido à diversidade dos cuidados (sempre individualizados), à imprevisibilidade da demanda, à falta de critérios claros que permitam equacionar esses processos em termos de uma relação de custo-benefício, e finalmente, devido ao componente interativo e comunicacional de todo ato de produção individual;
- Problemas centrados na coordenação das categorias profissionais que formariam a equipe de saúde e na inexistência de critérios claros de avaliação e de imputabilidade de responsabilidades.

Dadas estas características, desaconselha-se um tipo de gestão do tipo "mecanístico", baseado na rigorosa padronização dos processos produtivos. Recomenda-se, por outro lado, não hipertrofiar o componente administrativo-gerencial e uma integração deste último com os centros operadores. Finalmente, sugere-se uma racionalidade de gestão de base comunicativa, consensual, que, respeitando a autonomia profissional e a flexibilidade produtiva, enseje condições para a coordenação do trabalho intra-equipe de saúde e para uma adoção negociada de compromissos e de critérios de avaliação dos mesmos. Neste sentido, aponta-se a necessidade de romper com a lógica de departamentalização vertical, por divisões profissionais, e preconiza-se a necessidade de um departamentalização por produtos finais em que as categorias profissionais principais (administrativa, médica e de enfermagem) negociem compromissos em nível de colegiados de gestão por unidades de produção.

Portanto, privilegia-se uma lógica de gestão pautada pela flexibilidade, pela coletivização das decisões, pela horizontalização dos fluxos de comunicação e das relações intra-organizativas em geral, e, finalmente, pelo desenvolvimento do fator liderança comunicativa, entendida esta última como um conjunto de características capazes de favorecer a adesão à uma dinâmica de equipe e de motivar a participação de todos, em um ambiente permeado pela responsabilidade.

CAPÍTULO 4

A Teoria do Planejamento Estratégico no Setor Social e da Saúde à Luz do Agir Comunicativo – o Contexto Latino-Americano

1. APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, analisaremos, criticamente, a teoria e os enfoques operacionais dos dois principais teóricos do enfoque estratégico: Carlos Matus (chileno, ex-ministro de Economia de Salvador Allende), representante do planejamento situacional, e, Mário Testa (argentino, sanitarista, consultor da OPS e professor universitário), representante do pensamento estratégico em saúde.

Faremos um contraponto com a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, visando questionar a racionalidade puramente estratégica (não no sentido de negá-la radicalmente) e ampliar os horizontes de racionalidade do planejamento.

A ordem analítica de Matus abrange os seguintes temas: o conceito de situação; a teoria da produção social; a teoria da ação; o conceito de poder; a taxonomia dos atos de fala de Austin e Searle o planejamento; e o enfoque operacional situacional-estratégico.

De Testa discutiremos: o postulado de coerência; as formas organizativas e sua significação social; o poder setorial em saúde; o diagnóstico de saúde; as propostas programático-estratégicas.

Desta maneira, encerraremos nosso programa de trabalho, proposto como uma análise comparativa das vertentes do planejamento estratégico, tendo como referência a obra de Habermas.

2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO-SITUACIONAL DE MATUS

2.1. O CONCEITO DE SITUAÇÃO

A importância desta categoria para a construção matusiana fica em evidência pela própria denominação do enfoque respectivo. A introdução do conceito de situação implica uma ruptura com a explicação objetivista da planificação tradicional, na medida em que chama a atenção para o caráter auto-referencial de toda explicação da realidade e para os interesses práticos envolvidos na mesma. O conceito de situação se confunde, aqui, com o de explicação situacional.

O conceito de situação tem pelo menos três acepções interligadas (MATUS, 1980:60-62).

- É um recorte problemático da realidade, realizado por um determinado ator social, em função de sua ação e da luta com outros atores sociais;
- É um recorte espacial e temporal de uma determinada formação social, realizado com fins explicativos e operacionais por um determinado ator, coexistindo com outros atores;
- É uma tentativa de periodização da formação social (do ponto de vista do planejamento), onde os períodos correspondem às "situações" intermediárias de mudança que um determinado ator pretende produzir na realidade, tendo em vista o cumprimento processual do seu Plano. A abrangência temporal dos vários períodos é variável (descontínua), referindo-se ao tempo necessário às mudanças relativas. O horizonte temporal de uma formação social se constitui, assim, de uma série de marcos parciais não necessariamente homogêneos, delimitados pelo próprio ator, e que correspondem às mudanças situacionais que levam à Situação Objetivo.

A explicação situacional é, então, uma explicação da realidade cujo horizonte temporal, espacial e social (os outros atores que interferem na ação própria) se define em virtude do tipo de ação que anima um determinado ator concreto. Esta explicação não é uma explicação "desmotivada", de fora, isto é, realizada por um ator que se coloca na posição de um mero observador teórico. Antes disso, é a explicação "motivada" de um ator que se envolve ativamente nessa realidade; é uma explicação "desde dentro" e específica, podendo diferir da explicação de outros atores, de acordo com a perspectiva (cultural, material, social...) em que eles se situam nessa realidade.

A explicação situacional tem várias características (MATUS, 1982:19-20):

- É auto-referencial e não é única. Os vários atores podem explicar a realidade de maneira diferente, segundo a particular inserção deles na realidade;
- É dinâmica. A explicação implica a análise do passado (das tendências que contribuíram para gerar a situação atual), do presente e do futuro (a partir do presente tenta prever as tendências do futuro de maneira a apoiar uma intervenção prospectiva);
- É policêntrica, já que quem atua em um meio conflitivo, onde há oponentes, deve explicar a realidade não só em função de sua própria auto-referência, mas

também do ponto de vista dos oponentes. Desta maneira, a explicação não pode ser egocêntrica, sob pena da ação desse agente vir a falhar;

- É totalizante, porque abrange as várias dimensões que fazem parte da realidade (econômica, política, organizativa, ideológica etc.), não departamentalizando-a em âmbitos artificiais. Não é, porém, uma "totalização extensiva" ou "obsessiva" (onde tudo é tratado e com a mesma importância), mas uma totalização operativa, onde se recorta, reorganiza e hierarquiza essa realidade, atribuindo-se níveis de relevância diferenciados aos seus vários âmbitos, tendo em vista os interesses da ação;
- É uma explicação rigorosa, na medida em que se procura atingir os determinantes essenciais dos fatos da realidade, não se restringindo aos níveis fenomênicos ou superficiais da realidade;
- É uma explicação ativa, porque o ator que explica o faz desde dentro da situação e transforma essa explicação em fundamento para sua ação;
- É adaptável, porque apesar de seu caráter de totalidade pode ser adaptada aos setores em que se dividem a estrutura administrativa de um país e seus planos de desenvolvimento (situação regional, local, situação da indústria...);
- Reflete um estado de equilíbrio instável, porque toda situação expressa o resultado do encontro dialético das forças sociais que produzem essa situação ativamente. Esta característica alude à acepção da situação como um espaço de produção social, isto é, como um espaço onde coexistem vários atores que produzem fatos de cuja articulação complexa e conflitiva depende a natureza desse próprio espaço;

Matus procura as bases do conceito de explicação situacional em vários autores da fenomenologia e do existencialismo, como Heidegger, Sartre, Gadamer e Ortega e Gasset, este último bastante referido. A contribuição dessas correntes se evidencia em vários pontos do conceito em questão, tais como: a motivação subjetiva da explicação; a distinção entre realidade e verdade do ator; o caráter ativo, dinâmico e policêntrico da explicação; o envolvimento de outros recursos como a intuição e a empatia no conhecimento de uma situação etc. Sobre estas influências não nos aprofundaremos por não constituírem objeto de nossa pesquisa.

Outras características do conceito de situação dizem respeito à influência marxista, especificamente: a concepção da situação como um espaço conflitivo de produção social e a concepção da realidade situacional como um conjunto de níveis, planos ou estruturas que estabelecem relações hierárquicas de determinação, que remetem, em última instância, ao papel essencial desempenhado pela estrutura econômica (e suas regularidades legais) no estabelecimento de limites e possibilidades para a compreensão e a ação humanas (como se verá na análise da teoria da produção social). O caráter rigoroso da explicação implica o desvendamento dessas determinações até o nível das essências.

É inegável a extrema importância que a aplicação desse conceito ao campo do planejamento teve na crítica à visão racionalista, objetivista e egocêntrica dos enfoques instrumentais tradicionais. Essa importância não se limita, porém, à crítica. O uso operacional desta categoria coloca o planejamento na posição correta de um

instrumento de intervenção social, onde a alegada cientificidade de seus procedimentos se subordina aos interesses imanentes a atores concretos e diferenciados.

Nossa análise crítica se centra em duas características do conceito de explicação situacional: o policentrismo e o rigor situacionais. Deixaremos a discussão desta última característica para o item da teoria da produção social e enfrentaremos aqui a primeira.

É importante assinalar, antes de mais nada, que a colocação em pauta da perspectiva policêntrico-situacional de Matus já é um avanço em relação à posição absolutamente fechada e monológica do planejamento normativo, tradicional. No entanto, pensamos que o conceito de policentrismo de Matus refere-se a uma perspectiva ainda instrumental do "diálogo" com os outros, que se explica em boa medida pela absolutização das situações de conflito. Conhecer a explicação do(s) outro(s) subentende aqui não a comunicação aberta, simétrica, mas um tipo de comunicação indireta, parcial, bloqueada, voltada para o êxito da ação própria. Nesta moldura, o ato de conhecer a explicação do outro objetivaria reagir em face dele de modo a superá-lo. O "diálogo" escorrega, então, sutilmente para o monólogo. Essa é a hipótese que discutiremos em seguida.

Em relação ao policentrismo situacional, Matus faz uma referência explícita a Ortega, adotada como fundamento daquele conceito:

> *... una idea es siempre reacción de un hombre a una determinada situación de su vida. Es decir, que sólo poseemos la realidad de una idea, lo que ella integramente es, si se la toma como concreta reacción a una situación concreta. Es pues inseparable de ésta. Tal vez resulte aún más claro decir esto: pensar es dialogar con la circunstancia. Nosotros tenemos siempre, queramos o no, presente y patente nuestra circunstancia; por eso nos entendemos. Más para entender el pensamiento de otro tenemos que hacernos presente su circunstancia. Sin esto,fuera como si de un diálogo poseyésemos sólo lo que dice uno de los interlocutores...* (ORTEGA, 1936:95)[1] (*apud* MATUS, 1987:243).

Esta concepção de policentrismo leva Matus a distinguir entre o diagnóstico tradicional, monológico e a explicação (ou apreciação) situacional, antevista como a possibilidade de um diálogo do ator-eixo com os outros atores. Entretanto, Matus introduz uma forte restrição a essa possibilidade, quando deixa transparecer que desse diálogo o ator principal faz um relato unilateral. Senão vejamos:

> *...La apreciación situacional, en cambio, es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera enteramente conciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos. Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexisto con el otro* (MATUS, 1987:243).

---

1 Ortega e Gasset. *História como Sistema*. 1936, p. 95.

Esta restrição subentende assumir uma situação particular de conflito quase que como regra geral. Nesse contexto, a unilateralização das "narrações" situacionais aparece como um imperativo natural, já que a socialização virtual das mesmas poderia comprometer o êxito dos planos individuais. Na medida em que se generaliza essa restrição, o componente instrumental desta concepção do policentrismo situacional aparece com mais evidência.

Nas palavras de Matus:

> *La planificación situacional obliga a considerar una explicación policéntrica de la realidad. De otra forma, una fuerza no podría cumplir con la condición elemental de entender a su oponente, conocer a su oponente e introducirse en la auto-referencia de su oponente para preparar respuestas anticipadas a sus posibles acciones* (MATUS, 1987:254).

Além do sentido instrumental de preparar ações que mediatizem a conduta do outro, a explicação policêntrica poderia permitir também uma complementação da nossa explicação egocêntrica. Neste particular, Matus trabalha com o exemplo da marginalidade social, que pode ser explicada, por nós, como determinada pelas relações de propriedade dos meios de produção e pelos valores individualistas do sistema capitalista, e por um outro ator como determinada por deficiências educativas e pela preguiça e desmotivação da população. Estas duas explicações dariam lugar a formas de intervenção diferentes, cuja eficácia também seria diferenciada. Essa maior ou menor eficácia teria a ver com a potência explicativa da teoria de base. É evidente que a segunda explicação teria uma potência menor. Mas neste caso, não se poderia dizer que a segunda explicação é completamente falha, apenas que ela estaria determinada pela explicação própria. Em conseqüência ela poderia ser integrada, de maneira subordinada, na nossa.

Como diz Matus:

> *la explicación policéntrica considera algo así como el producto cartesiano de las visiones de los distintos actores, pero determinada y articulada por la visión propia. En el esquema, los elementos de la explicación propria aparecen con mayúscula, para indicar que las otras visiones entran en mi explicación de la realidad en forma referida a la conducta de los otros o en forma subordinada a la determinación de los elementos destacados por la explicación propria* (MATUS, 1987:256).

Desta maneira, a explicação policêntrica objetivaria

- entrar na auto-referência do outro para conhecer sua explicação, e daí, derivar seus planos e suas conseqüências para, em última análise, atuar mais eficazmente sobre àquele, e,
- explorar as possibilidades de uma complementação de nossa explicação que aumente a eficácia de nosso plano.

Em ambos os casos, a explicação situacional é a explicação de um sujeito voltado para o próprio êxito. No primeiro caso, o outro é visto como uma restrição, um objeto "resistente". No segundo caso, a posição do outro é um meio para nossa ação. Há, assim, uma reificação ou coisificação dos agentes sociais que se expressa na subordinação de seus fins à nossa estratégia de atuação.

Chegamos à conclusão de que Matus tende a generalizar uma situação de conflito e a priorizar uma abordagem estratégica do mesmo. À luz de Habermas, diríamos que a análise de Matus se fixa permanentemente em um determinado tipo de situação, qual seja o conflito entre mundos da vida diferenciados e irreconciliáveis, não se detendo na análise da possibilidade, de certo real, de uma definição comum da situação a partir de um mesmo mundo da vida, ou na possibilidade de uma transformação, por uma via discursiva, do conflito em uma situação de cooperação. O autor pratica, desta sorte, uma unilateralização da teoria da ação, ao generalizar a ação estratégica e instrumentalizar a ação comunicativa (o que ficará mais evidente quando discutirmos sua teoria da ação).

O conceito de situação de Habermas alude a uma outra visão, qual seja: a situação é a realidade de mundo que um determinado plano de ação, coordenado intersubjetivamente em um ambiente de diálogo franco, delimita com o sentido pragmático de se chegar a um resultado consensual. Esse conceito é construído no contexto de um paradigma que supera a filosofia do sujeito e que enfatiza que o agir teleológico é coordenado intersubjetivamente por uma comunidade de linguagem. Definitivamente, as restrições do conceito de policentrismo situacional se devem, em Matus, a uma questão de paradigma. Dentro do paradigma da consciência, onde Matus se situa, há uma tendência para a reificação de situações sociais que se conflita com uma compreensão comunicativa do policentrismo situacional.

2.2. A TEORIA DA PRODUÇÃO SOCIAL

Esta teoria refere-se a como se produz e reproduz a realidade social, enquanto uma construção de atores sociais que nesse processo observam determinados condicionamentos e restrições.

A produção social, para Matus, é um processo que se dá através de três planos ou níveis que configuram os três planos básicos de uma formação social, entendida esta última como sinônimo de uma sociedade concreta, historicamente situada. Esses planos interagem reciprocamente, mantendo relações de condicionamento e determinação, e são: (MATUS, 1984:21-24)

- O plano dos fatos, fluxos de produção social ou fenômenos (multidimensionais), que corresponde à produção de resultados por parte dos atores sociais;
- O plano das acumulações ou fenoestruturas, que corresponde às capacidades de poder (acúmulos ou estoques de poder) dos atores sociais, abrangendo estes os atores econômicos, políticos, sociais e ideológicos (as organizações sociais em geral);
- O plano das leis básicas ou genoestruturas, que corresponde às estruturas econômica, jurídico-política e ideológica ou às regularidades básicas dessas estruturas,

enquanto determinantes últimos das capacidades de poder e da produção de resultados, sob o comando final do econômico.

As relações mais importantes que se observam no interior de cada um desses planos e entre eles são as seguintes:

- Relações fenomênicas ou de interação entre fatos. Ex.: uma greve (enquanto fato social) pode provocar a diminuição de um produto no mercado (enquanto fato econômico).
- Relações de fenoestruturação: alguns fatos podem provocar acúmulos ou desacúmulos de poder. Ex.: a greve pode fortalecer um sindicato, enquanto organização social. Estas relações são relações no sentido a → b.
- Relações de condicionamento: as capacidades de poder definem a variedade possível dos fatos produzidos. Ex.: um partido político forte pode produzir mais e diferentes fatos do que um fraco. São relações no sentido b → a.
- Relações de genoestruturação: Alguns fatos podem modificar as leis básicas do sistema social. Ex.: a nacionalização do petróleo na Venezuela modificou as regras da propriedade dos meios de produção desse país capitalista. São relações no sentido a → c (que supõem um acúmulo no nível de b).
- Relações de determinação: as estruturas básicas ou genoestruturas condicionam ou definem em última instância a variedade do possível em termos das acumulações e dos fatos. Ex.: numa genoestrutura capitalista tenderá a predominar no nível da fenoestrutura uma determinada relação de forças e no nível da fenoprodução uma determinada e desigual distribuição de renda. São relações no sentido c → b/a.

A estas relações devem acrescentar-se as relações de força ou relações intrafenoestrutura (inter-acumulações).

A produção e reprodução da sociedade supõe, portanto, uma dinâmica fatos/acumulações/genoestruturas que observa essas múltiplas relações.

Esta construção recebe algumas influências. Uma, mais formal, vem da biologia e expressa a relação de determinação genotipo/fenotipo. Outra, mais real, vem do marxismo e especificamente da leitura de Kosik (KOSIK, 1976:I), e se refere à distinção entre essência e aparência, a primeira representada pela genoestrutura, a segunda pela fenoestrutura e pela fenoprodução.

Nesta última visão, a realidade supõe dois planos:

- o plano do fenômeno ou da pseudoconcreticidade, que corresponde à representação simples que os indivíduos fazem de sua práxis, definida esta em termos utilitários e imediatistas; neste plano, de natureza eminentemente prática, os indivíduos produzem de maneira fragmentária e alienada suas próprias existências e se defrontam com o mundo como se este fosse um conjunto de condições naturais objetivas e permanentes (reificação);
- o plano da estrutura, da essência ou da "coisa em si", que corresponde à abstração conceitual que os sujeitos devem realizar para descobrir o social plasmado em estruturas produzidas historicamente pelos coletivos, estruturas essas que

apesar de não serem evidentes e imediatas representam a legalidade própria do fenômeno (o determinam e explicam). Estes planos não são realidades separadas, para Kosik. Eles se articulam dialeticamente, o fenômeno expressando de forma mediata a essência (e também encobrindo-a).

Assim, a genoestrutura matusiana estará contituída por realidades ou concretudes que não sendo evidentes e precisando de um trabalho de reconhecimento racional, determinam em última instância uma dada ordem social, podendo, no entanto, serem modificadas pelos homens mesmos. É o caso da lei do valor e da acumulação capitalista, da ideologia burguesa da igualdade de equivalentes (como falsa consciência), da representação geral de um Estado de classes etc. No plano das relações sociais, o conceito de classe social é a genoestrutura básica que determina as relações de poder no nível da fenoestrutura (isto é, dos atores concretos, vivos, que expressam essa realidade de classes).

O que tem sido denominado de superestrutura (a estrutura político-jurídica e a ideologia), distribui-se, nesta concepção de produção social, pela genoestrutura e pela fenoestrutura. A genoestrutura abriga a superestrutura geral (o caráter geral do Estado e da Ideologia). A fenoestrutura inclui o Estado particular, como realidade administrativa historicamente específica, e as corporificações ideológicas peculiares e evidentes, que derivam da ideologia geral.

Devemos salientar, de novo, que ao lado do Estado, enquanto o principal ator político, e das outras organizações sociais, a fenoestrutura abriga as empresas econômicas, enquanto capacidades físicas de produção ou capacidades econômicas. Isto é, a fenoestrutura, assim como o plano dos fluxos de produção social, tem uma natureza multidimensional, incorporando as várias dimensões da realidade onde se expressa o poder como recurso ou capacidade instrumental.

O conceito de situação se articula com a teoria da produção social: a situação é um recorte da formação social. Neste sentido, a situação se constitui dos três planos mencionados. A situação, no planejamento situacional estratégico, é um recorte explicativo da realidade definido pelo surgimento de obstáculos à ação humana; ou seja, é um recorte problemático. Trata-se de explicar uma realidade que se tornou problemática do ponto de vista dos interesses dos atores. Esta explicação é rigorosa na medida em que não se satisfaz com a análise dos problemas enquanto meros fatos ou fluxos de produção (fatos problemáticos), mas avança no sentido de discriminar como esses fatos podem ser explicados em função das capacidades de produção (como relações de poder) e estas últimas, por sua vez, em função das estruturas essenciais.

Após esta reconstituição geral da produção social de Matus, retomaremos criticamente dois pontos: a questão das relações intragenoestrutura e das relações genoestrutura/fenoestrutura, em primeiro lugar, e a característica do rigor explicativo do conceito de situação, em segundo lugar, tentando ser sucinto.

Matus, em sua obra *La Planificación de Situaciones* (MATUS, 1980), discute, talvez pela única vez, o conteúdo da genoestrutura e a natureza de suas relações internas e externas. É explícito quanto a predominância da estrutura econômica sobre as estruturas ideológica e jurídico-política. Trabalha com a distinção althusseriana: determinação e dominância. A estrutura econômica é determinante em última ins-

tância, conquanto as outras podem dominar em uma situação específica e têm uma eficácia própria (autonomia relativa).

Nas palavras do autor:

> *La estructura econômica predomina en sus relaciones con las otras estructuras, aunque no siempre domine en una situación específica"* (MATUS, 1980:128). *Desta maneira, a situação está sempre referida à contradição econômica: "La situación, que permite la lucha política e ideológica está referida a la contradicción en el interior de la estructura economica, la contradicción básica entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción* (MATUS, 1980:129).

As relações sociais são, assim, consideradas parte da estrutura econômica por ela determinadas. É a evolução da técnica que desloca e condiciona a evolução das relações sociais, entendidas na acepção exclusivista de relações de propriedade. Como diz o autor: "*Ahora bien, en todo proceso de producción se estabelece una manera de relación entre los hombres y los medios de producción, y dicha relación está vinculada a la estrutura técnica de producción o función técnica de producción*". (MATUS, 1980:143).

A superestrutura, apesar de ter uma eficácia própria, decorre em última análise da lógica dessa estrutura econômica. Desta manera a própria fenoestrutura, como superestrutura específica e imediata, deriva da estrutura econômica; é um fenômeno em relação à essência ou uma função em relação à estrutura. A relação tradicional base/superestrutura se evidencia de maneira bastante nítida, apesar das "flexibilizações" de Althusser e Poulantzas (autores nos quais Matus se fundamenta).

Com Habermas aprendemos que as relações sociais são determinadas economicamente em apenas alguns períodos da evolução social e que a "superestrutura" tem na modernidade um papel mais ativo e importante do que o simples conceito de "eficácia própria" evoca. Esse autor reafirma que o mundo da vida, como "estrutura", submete a evolução dos mecanismos sistêmicos – poder administrativo e forças produtivo econômicas – a restrições normativas que longe de serem julgadas subsidiárias podem ser consideradas precursoras e originárias. Nesse entendimento, a cultura dos atores sociais, a capacidade destes imporem-se normas sociais e a evolução das estruturas cognitivas e morais da personalidade dos sujeitos socializados, fazem parte de uma forma de integração ou de criação da ordem social que deve ser considerada em separado da forma de integração sistêmica, não obstante essas duas formas articularem-se historicamente, assumindo o caráter conflitivo típico da modernidade, onde em parte se explica a fórmula tradicional de Marx. A crítica de Habermas, lembramos, dirige-se contra a simples consideração do Estado como reflexo da economia (o poder administrativo seria um sistema separado do econômico, no máximo complementar) e contra o reducionismo das relações sociais a relações de propriedade. Essa retomada do papel primordial da subjetividade, da normatividade autônoma dos atores sociais e da cultura na sua expressão mais ampla, é um dos mais sérios contrapontos teóricos ao objetivismo funcionalista e de variantes do marxismo.

A análise matusiana das relações entre genoestrutura e fenoestrutura admite dois movimentos: de um lado a genoestrutura fornece a estrutura básica de poder (de classes) que determina o exercício das funções de poder, isto é, a produção de fatos pelas acumulações; de um outro, através da produção de fatos as acumulações podem modificar a genoestrutura (em uma forma de condicionamento que pode ser considerada uma relação de determinação de menor peso ou menor grau de permanência). A primeira relação acentua o caráter reprodutório da estrutura política. A segunda procura explicar a mudança social.

Pois bem, acreditamos que para que a segunda relação seja possível é necessário diferençar claramente entre o exercício do poder e a estrutura do poder, ou seja, não se pode assimilar mecanicamente o primeiro à segunda. Lembramo-nos de Offe quando afirma:

> *Analisando as respostas dadas pelos teóricos da distribuição do poder à questão das funções políticas do exercício político da dominação, deparamo-nos geralmente com a argumentação circular, segundo a qual estas funções consistiriam essencialmente na manutenção dos privilégios particulares do poder; a estrutura da distribuição de chances de influenciar politicamente gera funções políticas que por seu lado seriam caracterizadas pela reprodução do padrão original de distribuição do poder. As funções desencadeadas por uma estrutura são idênticas a essa estrutura, na medida em que elas realizam uma continuidade; o subsistema político mediatiza a identidade da classe dominante como tal... Independentemente do fato de que essa interpretação restritiva das funções de dominação política nunca foi plausível em termos empíricos, ela leva diretamente ao problema teórico da explicação da mudança social em termos de totalidade, dos processos de evolução ou revolução. Qualquer tentativa de análise dinâmica só pode ser bem-sucedida se ela utiliza a categoria das conseqüências não antecipadas como categoria não apenas residual, mas sim central; isto é, tendo por condição fundamental que estrutura e função não sejam idênticas* (OFFE, 1989:110-111).

Não afirmamos taxativamente que Matus realiza aquela assimilação e que hoje em dia ele o faça (tendo em vista a evolução de seu pensamento), mas, no momento em que lança o paradigma, esse autor sugere ou dá a entender uma certa assimilação, ao fundamentar-se em referências teóricas que atualmente talvez não sejam encaradas com tanta credulidade.

Considerando essas restrições, preferimos entender as relações entre economia e acumulações como relações mútuas e contingentes, não providas de um sentido determinístico apriorístico. Também acreditamos que se torna necessário compreender as acumulações ou organizações não apenas como capacidades de produção social, no sentido instrumental, senão que também como expressões dos elementos individuais, normativos e culturais do mundo da vida dos atores particulares dessas organizações, tal como já foi assinalado no cap. 3 e será burilado mais adiante por relação à questão do poder em Matus.

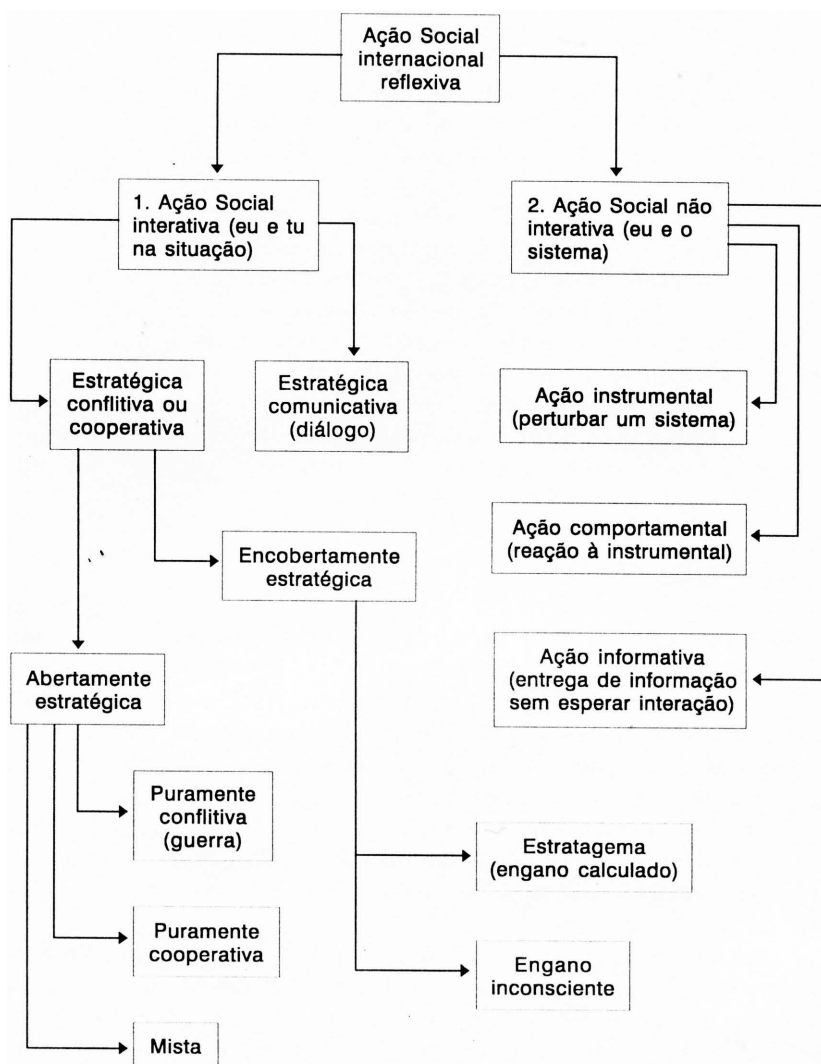
A outra questão que nos interessa é a característica situacional do rigor explicativo. Em relação a isto, cumpre lembrar a referência que Habermas faz de Schutz (cap. 1), assinalando que a profundidade de uma explicação se subordina ao objetivo de dominar uma determinada situação. Matus também contempla isto, ao formular a idéia da totalidade operativa como uma postura diferente da totalização extensiva. Ocorre-nos que talvez haja uma sutil, porém, importante tensão entre o princípio pragmatista da totalização operativa e a postura racionalista do rigor explicativo, essa idéia da abstração científico-filosófica da "coisa em si". Talvez na perspectiva de uma transformação social (que é a perspectiva onde Matus situa o planejamento), justifique-se essa postura, mas não necessariamente no domínio concreto de algumas situações específicas onde não está em questão esse tipo de transformação. Isto vai depender, por outro lado, da natureza de cada problema ou situação problemática. Sabemos que Matus está consciente disto quando aponta que alguns problemas podem ser analisados no plano fenomênico e/ou no plano das acumulações; outros no plano das leis básicas; alguns no espaço geral (do governo central); outros em espaços periféricos (e em determinados planos) e assim por diante. Assim, o rigor explicativo deixa de ser uma questão transcendentalmente imperativa e assume contornos pragmatistas. Isto deve ser reafirmado.

2.3. A TEORIA DA AÇÃO

A teoria da ação de Matus se baseia na distinção entre ação comportamental ou não interativa e ação interativa, à qual o autor atribui um sentido estratégico.

A ação não interativa, segundo o autor (MATUS, 1987:II:item 6), produz o cálculo "eu" e o "sistema". Esta concepção, típica do planejamento normativo tradicional, assume a existência de um único ator – o Estado –, o qual realiza uma ação instrumental (estímulo intencional e reflexivo) sobre um objeto – o sistema econômico –, esperando que este último reaja com uma ação comportamental, isto é, com uma conduta previsível e repetitiva (os agentes econômicos são, assim, reificados; no sistema econômico não haveria interação criativa). Este modelo é o de causa-efeito tradicional.

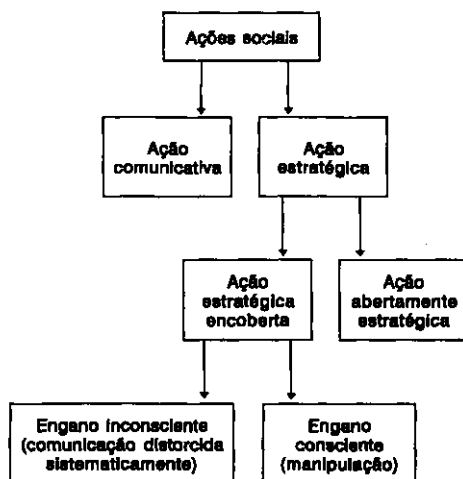
A ação interativa, em troca, produz o cálculo "eu" e o "outro". Neste tipo de ação há uma troca de movimentos e significados entre dois ou mais sujeitos-atores. A ação de um ator depende da do outro. O Estado não é o único ator e o sistema planejado não pode ser objetualizado, reduzido a comportamentos (é um sistema criativo, imaginativo, subjetivo). O modelo básico é o de estímulo-resposta criativa.

A taxonomia da ação social que Matus apresenta é a seguinte (MATUS, 1987:158):

Este quadro está baseado na taxonomia de Habermas, aparentemente adaptada por Matus ou algum comentarista daquele autor (Matus cita os trabalhos de Thompson e McCarthy). Nele, a ação interativa apresenta algumas variantes, com algumas características:

la acción interactiva puede ser estratégica conflictiva o estratégica cooperativa (y alli, se intercambiam acciones), pero también puede ser estratégica comunicativa (y alli, se intercambiam actos de habla en un diá-

logo entre actores). A su vez, cualquiera de estas... puede ser abiertamente estratégica o encubiertamente estratégica (o mixta)... (MATUS, 1987:89).

Sobre as características destas últimas, o autor não se estende aqui.

Nossa pesquisa de Habermas nos levou à provável fonte desta taxonomia, a qual seja, a teoria do Agir Comunicativo (HABERMAS, 1987:426), na parte referente à análise do agir teleológico e do agir comunicativo. Esta classificação mais simplificada é a seguinte:

Esta taxonomia, diferentemente da de Matus, distingue claramente entre agir estratégico e agir comunicativo (cujas características foram sobejadamente analisadas no cap. 1 e explicita, ainda, o significado da ação estratégica encoberta: no caso do engano consciente, um ator se comporta estrategicamente, de maneira consciente, e passa a impressão para o outro de que se comporta comunicativamente (esse outro não se apercebe do caráter estratégico da ação daquele); no caso do engano inconsciente, o ator pensa que está se comportando comunicativamente e, na verdade, está se comportando estrategicamente (bloqueios intrapsíquicos e defesas inconscientes).

Da taxonomia de Matus duas questões chamam a atenção. Em primeiro lugar, o autor mistura o agir estratégico e o agir comunicativo quando se refere a uma variante "estratégico-comunicativa". Em segundo lugar, ele estabelece uma distinção não muito clara entre a troca de ações (ou de movimentos), inerente à ação estratégica conflitiva ou cooperativa, e a troca de atos de fala, inerente à essa variante "estratégico-comunicativa".

Em relação à primeira questão, lembramos que Habermas sustenta a necessidade de uma clara diferenciação entre o agir estratégico e o agir comunicativo, por expressarem estas, formas de orientações bem diversas (a primeira para o êxito, a se-

gunda para o entendimento). Habermas procede assim, apesar de reconhecer que uma mesma ação pode ser considerada, simultaneamente, comunicativa, no interior de um mesmo mundo da vida, e estratégica, em relação a outros mundos da vida irreconciliáveis. A necessidade de resgatar a orientação para o entendimento como um agir independente e originário, justifica plenamente essa diferenciação.

Não acreditamos que Matus quando explicita a variante "estratégico-comunicativa" tenha em mente a idéia de uma ação que cumpre duas finalidades simultâneas. Para dar conta desta situação, bastaria analisar essa ação como uma forma que se desdobra em duas, uma encaixando na ação estratégica conflitiva, outra na ação comunicativa. Parece que, em certa medida, Matus confunde toda interação com ação estratégica. Por isso, não precisa com nitidez uma forma comunicativa plena.

Em relação à segunda questão, agora, não é fácil perceber como em uma ação estratégico-cooperativa não haja uma troca de atos de fala. Essa distinção entre troca de movimentos e de atos de fala não é muito feliz, considerando que inclusive na ação estratégica processam-se atos de fala (e não um agir comunicativo).

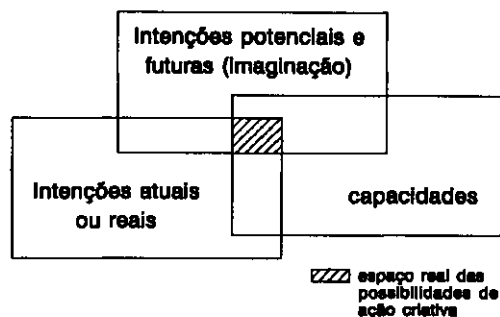
Por último, é importante salientar que Matus passa a não considerar explicitamente o agir comunicativo, mesmo tendo-o reconhecido naquela variante híbrida de sua taxonomia. A omissão posterior do comunicativo vem reforçar a idéia de que Matus confunde exclusivamente agir estratégico e interação. Não obstante isto, sustentamos que a comunicação reaparecerá implicitamente no corpo teórico matusiano sob duas formas: a tentativa de aplicação da teoria dos atos de fala ao planejamento e a defesa de um argumento democrático para o planejamento em geral, como veremos mais adiante.

Matus, ao explicitar o significado mais preciso das duas formas básicas de ação que identifica: comportamental e estratégica (e criticar o uso do enfoque normativo em contextos interativos), desenvolve um raciocínio extremamente importante e sagaz, o qual apresenta, entretanto, alguns pontos vulneráveis , que analisaremos agora.

O autor afirma que toda ação se explica pelo entrecruzamento de três variáveis:

- As intenções potenciais de ação, cujo limite é a imaginação (intenções possíveis);
- As capacidades de ação, cujo limite é a disponibilidade de recursos escassos para produzir ações;
- As necessidades de ação (intenções reais), cujo limite é a necessidade atual ou situacional (MATUS, 1987:103).

Estas três variáveis constituem espaços de variedade das ações imagináveis, produzíveis e necessárias delimitados por fronteiras difusas que se "intersectam". Quanto mais estreita for a intercessão comum aos três espaços mencionados, menor será a variedade da ação possível e, em conseqüência, diante de um estímulo a resposta do ator tende a ser repetitiva:

Caso de Interseção Mínima

Neste caso, a estreiteza do espaço das capacidades contribui para gerar uma interseção mínima dos três espaços que explica que esse ator produza "comportamentos" poucos criativos. É evidente que os três espaços se interpenetram dinamicamente, como o próprio Matus menciona: a imaginação pode ajudar a desenvolver capacidades e a criar necessidades; as necessidades estimulam a imaginação e a criação de novas capacidades; o desenvolvimento de novas capacidades gera novas necessidades que estimulam a imaginação... . Mas pode haver uma dissociação entre as três variáveis por "divergência de aptidões", por exemplo, atores que têm uma maior habilidade no manejo conjuntural do que na análise prospectiva ou na imaginação de futuros ou vice-versa, ou atores que não são bons na condução ou no encaminhamento executivo de processos, o que lhe restringe o espaço de capacidades, apesar de serem criativos etc. No entanto, essa estreiteza das capacidades de ação de um ator pode ser o resultado de uma ação intencional e reflexiva de outro ator, o qual se conduz, desta maneira, segundo as regras básicas da ação estratégica.

O que Matus quer colocar é que a ação comportamental não deixa de ser ou pode ser encarada como uma variante da ação interativa: "las relaciones causales en el sistema social son en el fondo relaciones iniciativas – respuesta que se gestan en espacios minimos de intersección entre los espacios de las intenciones, las capacidades y las necessidades" (MATUS, 1987:104). Neste caso, a ação humana está predominantemente dominada pelas capacidades estreitas (e não pela imaginação, como seria o caso dos sistemas criativos). Como diz o autor:

> *en este caso, el dominio de la escassez de capacidades (poder, conocimientos, recursos economicos, organización...) resulta en una única alternativa: el comportamiento previsible. Asi, el comportamiento previsible es un caso particular de las relaciones iniciativa-respuesta... de lo anterior también se deduce un principio de acción estratégica. Si un actor A1 quiere hacer más previsible la estratégia de su oponente A2, la via mas efectiva de lograrlo es reducirle su espacio de capacidad de producción* (MATUS, 1987:106).

Este arremate de Matus ilustra o que vínhamos sustentando: a ação estratégica supõe a reificação do outro, na medida em que este último é confinado ao espaço da ação meramente comportamental. Desta maneira, a ação comportamental não desaparece em contextos interativos, mas mantém a sua presença enquanto uma ação que desejamos para o outro (e tentamos produzir ativamente, intervindo sobre sua situação).

Diante deste quadro, simplesmente dizemos que a ação estratégica é real, não pode ser negada, mas não é o todo.

Finalizaremos esta parte fazendo referência à uma contribuição extremamente importante de Matus, representada pela correlação que o autor faz entre formas de ação e tipos de problemática, sobre a qual trabalhamos em diferentes momentos de nosso texto (quase que de uma forma implícita).

A partir dos trabalhos de Ian Mitroff (*The Subjetive Side of Science*. Elsevier, N. York, 1974) e de Harold Linstone (*The Multiple Perspective Concept*. Technological Forecasting and Social Change, 20 (04), 1981), Matus identifica duas problemáticas gerais (que podem ser ainda desdobradas): a problemática bem estruturada e a problemática quase estruturada, e correlaciona a elas: a planificação normativa ou a ação instrumental e a planificação situacional-estratégica, respectivamente. Usa, ainda, esta classificação e, especificamente, a presença cada vez mais apontada do segundo tipo de problemática no campo científico em geral e obviamente no campo social, para acirrar a crítica à planificação instrumental e sustentar o novo paradigma. Sintetizaremos algumas das características destes problemas (MATUS, 1987:124-126).

- Problemas bem estruturados:
- – As regras que conformam o sistema que produz o problema e as relações do homem com ele são precisas, claras, invariáveis e pré-determinadas. As regras existem antes da solução do problema e permanecem iguais depois de sua solução. Alguns jogos observam essas características. O mesmo é válido para um problema matemático ou geométrico;
- – O homem resolve o problema "desde fora"; esse problema, ao ser solucionado, não cria outros problemas e ninguém duvida da eficácia da solução quando esta se mostra verdadeira;
- – O problema é facilmente isolado do sistema e de outros problemas. Caso exista uma seqüência de problemas, a solução de um não afeta a solução dos outros;
- – As variáveis que constituem o problema estão dadas, são enumeráveis, conhecidas e finitas;
- – O problema pode ser abordado supostamente com objetividade;
- – As soluções são finitas;
- – O espaço e o tempo relativos ao problema são definidos nas regras de forma constante ou resultam de fatos constantes para qualquer um que se relacione com ele etc.

- Problemas quase estruturados:
- As regras que produzem os problemas não são precisas, invariáveis nem iguais para todos. O homens criam e recriam ativamente essas regras;
- O homem resolve "desde dentro"; um problema, ao ser solucionado, pode gerar outros problemas e a eficácia de uma solução é debatível e relativa a um determinado ator;
- As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas;
- As variáveis que constituem um problema são pouco conhecidas e infinitas;
- As soluções também são criativas;
- O problema sempre abrange o âmbito sociopolítico, ainda que tenha uma dimensão técnica;
- O espaço e o tempo são relativos aos homens que desde distintas posições se relacionam com o problema etc.

A planificação situacional lida, segundo o autor, com uma problemática quase estruturada. Contudo, dentro deste tipo de problemática pode haver alguns núcleos problemáticos mais estruturados relativamente e, ademais, é inerente à planificação situacional (e às outras formas) a necessidade de uma maior estruturação ou normatização dessa problemática para dominá-la melhor. O último transparece do próprio conceito de ação estratégica acima postulado: a tentativa de redução do outro a um comportamento previsível, ou seja, a estruturação da conduta do outro.

Ora, Matus tem sobejada razão quando defende para a planificação social uma postura que suponha o reconhecimento básico da segunda natureza de problemas. Isto é inquestionável e representa um salto adiante. Porém, atrás dos traços reificadores que marcam em "boa medida" o enfoque estratégico, insinuam-se sutilmente as feições objetivadoras do próprio enfoque normativo-instrumental.

2.4. O CONCEITO DE PODER

O Poder, como categoria-chave da análise de viabilidade política, apresenta para Matus várias características (MATUS, 1987:544-547).

- É um conceito multidimensional, porque envolve vários recursos. Como afirma o autor:

> *La adhesion popular que tiene un dirigente, el control sobre el aparato militar, la capacidad de crear teorías e ideologias convincentes, el acceso a la información. las capacidades legales y administrativas para tomar decisiones, el control de los medios de comunicación, el control de los recursos economicos, el carisma personal, la capacidad de organización, etc. , son capacidades o atributos que conforman el conjunto de elementos que caracterizan el poder de un actor.* (MATUS, 1987:554).

O comum denominador desses elementos é a capacidade de fazer ou de influir sobre o que os outros fazem. O poder está relacionado, em conseqüência, com a ação. O poder não é apenas uma questão de disposição de recursos, senão que também é a habilidade em aproveitar a situação de classe para obter recursos, fazer um uso eficaz dos mesmos ou empregar meios mediante os quais procura-se fazer com que o outro se aperceba da existência de tais recursos (o poder produz efeitos pela própria percepção de sua presença).

- O poder é uma relação social que sempre está referida aos projetos de outras forças sociais: o valor do poder de uma força social está sempre referido à confrontação real ou possível com outras forças em torno de projetos determinados.
- O poder é produto de uma acumulação social: o poder deriva das relações geno-situacionais que são o resultado dos processos de acumulação social. Pode ser ampliado ou desacumulado no processo de fenoprodução (de fatos específicos), nos casos de omissão em face dos fatos produzidos pelos outros ou de rejeição ou apoio explícito aos mesmos.

O poder se expressa nos distintos planos situacionais: na genoestrutura o poder se expressa como relação de classes que determina toda a situação. Mas o poder também se expressa na fenoestrutura, como força condicionante da capacidade de produção de fatos, e na fenoprodução, onde os fatos produzidos ou produzíveis resultam da aplicação ou do uso da força (aplicação regulada da força condicionante).

- O poder é aproximada ou probabilisticamente comparável: a relação de forças pode ser estimada em função da possibilidade ou não (eficácia) de produzir um determinado resultado. Como diz Matus:

> *La posibilidad de comparar el poder entre los actores sociales se concreta en la posibilidad del conflicto. Alli se miden las fuerzas comparable, porque en cada espacio de confrontación, los oponentes seleccionan aquellos recursos eficaces para lograr su objetivo. En la inminencia del encuentro, el poder se convierte en fuerza aplicada a un propósito específico. La eficácia sobre los objetivos perseguidos permite encontrar una categoria y, a veces una forma de medición, que es homogénea y, por conseguinte, comparable* (MATUS, 1987:547).

- O poder produz efeitos quando é usado e quando não é usado, mas percebido: a percepção que um outro ator tem da força ou do poder de um ator é também um recurso real ou fictício de poder. Dessa percepção dependerá que esse outro ator aceite ou não uma confrontação possível e, no primeiro caso, a intensidade da pressão exercida (o poder nunca ou raramente é utilizado na sua plenitude).

Nossa crítica a esta percepção refere-se à omissão relativa do poder na sua acepção de práxis comunicativa ou voltada para o entendimento. Como se depreende do anterior, a concepção matusiana acentua duas características:

- o poder como capacidade dinâmica de produção de resultados; e
- o poder como relação social conflitiva;

Dado este acento, os referentes da legitimidade ficam subordinados a uma concepção funcional do poder. A legitimidade se evidencia, apenas indiretamente, de duas formas:

- Em termos de recursos de poder, tais como a capacidade de negociação dos dirigentes, a capacidade de geração de teorias legitimadoras, o grau de adesão popular etc. Nesta acepção, a legitimidade é colocada ao lado (e na mesma ordem de importância) dos outros "recursos de poder", de natureza empírica e objetiva, como a capacidade militar, a capacidade econômica e assim por diante. Não há uma diferenciação e hierarquização claras destes recursos. Sob alguma rubrica, como por exemplo, a rubrica "aliados" (afinidades de poder), a legitimidade é subsumida no conjunto dos elementos que definem o "vetor de peso" das forças sociais (poder ou força condicionante de uma ação);
- Através da análise dos interesses dos atores, enquanto uma parte da análise de viabilidade política dos projetos. Essa análise revela os graus de apoio e de rejeição que determinadas propostas suscitam. Fala indiretamente da legitimidade. Nesta acepção, a legitimidade tem um valor apenas parcial, pois a gradiente de legitimidade que caracteriza os vários projetos somente indica as estratégias mais prováveis: negociação, cooptação ou conflito entre os atores, ficando a adoção plena das mesmas, especificamente das estratégias de conflito, dependente das capacidades de poder dos atores. Isto é, a concepção matusiana admite a possibilidade de resolução de situações de conflito ou de baixa legitimidade mediante a mobilização empírica ou coercitiva do poder, quando a análise comparativa do vetor de peso revela vantagens para o ator interessado no projeto conflitivo.

Na primeira acepção, a legitimidade é um recurso funcional do vetor de peso. Na segunda, a legitimidade é parte de uma análise (a das intenções) que se encerra com a apreciação das capacidades de poder, e estas definem em última instância a viabilidade política. Combinam-se recursos que se apóiam em uma base de validez discursiva com recursos que se apóiam na coerção empírica. Atribui-se à legitimidade o sentido funcional de ajudar ou não à construção da viabilidade de uma proposta. Em nenhuma dessas hipóteses a legitimidade é vista em separado e destacada como uma relação capaz de outorgar representatividade ou validez social a determinados projetos viáveis ou não.

A concepção matusiana, como vimos, sugere a medição ou comparabilidade do poder. Isto supõe a redução do mesmo a um elemento objetivo. Descontando que essa comparação traz resultados duvidosos (como Habermas afirma), o problema mais sério da mesma (do ponto de vista metodológico) diz respeito ao fato de que os atores escolhem recursos diferenciados para exercer uma pressão sobre os projetos em conflito. Sendo assim, é impossível a comparabilidade como o próprio Matus estabelece: não se podem comparar elementos heterogêneos do vetor de peso. Trabalharemos um pouco mais esta questão.

Matus afirma que a comparação do vetor de peso dos atores que se envolvem em uma situação conflitiva diz respeito a um ou mais elementos definidos pelos atores como os mais eficazes para viabilizar um determinado projeto e não a todos aqueles elementos que a *priori* poderiam conformar o vetor geral de peso dessas forças (MATUS, 1987:571-574). Os outros elementos estariam presentes, não como ele-

mentos destacados da análise, mas como elementos que potencializariam os elementos centrais, ou seja, aqueles que seriam em última instância, comparados. Esses elementos centrais poderiam variar, por outro lado, em função dos vários planos que definem a viabilidade de um determinado projeto (decisão, operação e permanência) e em função dos vários espaços institucionais envolvidos no desdobramento do mesmo.

Aqui temos vários problemas envolvidos. Primeiro, dificilmente um determinado projeto dependerá de um único recurso de poder, considerado central, conquanto possa haver uma hierarquização dos vários recursos envolvidos, de acordo com cada situação concreta. Mesmo hierarquizando-se alguns recursos, o que ensejaria uma relação menor de recursos ditos centrais, outros recursos também poderiam participar, agindo sobre os centrais. Segundo, a escolha das capacidades centrais, além de depender do critério de eficácia relativa dos recursos definidos de acordo com o tipo de projeto em pauta, o plano de viabilidade e o espaço de ação envolvidos, dependerá também, ao aceitar-se a condição da existência provável de vários recursos mais ou menos eficazes para um mesmo projeto, das possibilidades específicas de poder dos atores concretos. Essa escolha será situacional. Os atores procurarão apoiar-se naqueles recursos que, sendo funcionais, lhes permitem vantagens diferenciais. É grande a possibilidade da escolha de recursos distintos. Diante deste quadro há um duplo problema de comparabilidade: em que medida os outros recursos "colaboram" com o(s) recurso(s) central(is)? e como comparar recursos diferenciados? Lembramos que Matus não admite esse tipo de comparação ou de estimação dos "acréscimos" de capacidades do poder distintas.

Levar ao extremo a idéia de uma apreciação situacional implicaria abandonar a perspectiva auto-referencial, procurando colocar-se na perspectiva do outro, e, desta maneira, pressumir os recursos que o outro utilizaria. Isto poderia significar a comparação de um leque relativamente maior de recursos. Quando o balanço do controle dos recursos homogêneos comparados (Matus afirma que só é possível comparar recursos homogêneos) é absolutamente favorável para o ator do plano não haveria problemas. Porém, quando esse balanço varia em relação a vários recursos – favorável em alguns casos e desfavorável em outros – a não comparabilidade de recursos heterogêneos (incluindo a impossibilidade de uma somatória aritmética) suscita a necessidade de uma redução de variedade. O problema da definição de qual recurso é mais decisivo acentua-se.

Este processo de hierarquização supõe uma forte tensão entre uma perspectiva auto-referencial e uma perspectiva policêntrica, que tende a se encaminhar no sentido de um cálculo egocêntrico, subjetivo, considerando que mesmo no caso de uma perspectiva policêntrica há um forte conteúdo de simulação, de presunção.

Tamanha complexidade e subjetividade recomenda uma posição de cautela diante das tentativas de quantificação do poder (especialmente aplicadas às situações de conflito) e, paralelamente, uma maior preocupação com a construção da legitimidade da proposta. Esta última, todavia, não se deixa reduzir a um cálculo numérico objetivo. No máximo, pode ser tratada qualitativamente em termos de sinais positivos ou negativos em face de determinados projetos, que é o que Matus faz, acrescentando uma ponderação dos graus de apoio (+) ou de rejeição (-) dos atores. A legitimidade, desde o ponto de vista da análise dos interesses ou das intenções,

comporta, entretanto, uma especificidade analítico-metodológica que teremos de considerar.

Podemos precisar as intenções dos atores (em face de projetos potenciais) tendo como base as declarações explícitas dos mesmos. Este é o caminho mais direto. Mas nem sempre é possível dispor dessas manifestações (isto acontece quando o outro não está comunicativamente presente ou quando a análise é muito prospectiva). Ou nem sempre essas manifestações são completamente confiáveis. Neste caso, a atribuição de interesses supõe a análise do contexto situacional dos atores, isto é, de sua realidade material e dos elementos simbólicos do mundo da vida (cultura, sociedade e personalidade) que condicionam o agir dos mesmos. As intenções são, assim, derivadas do reconhecimento dos sistemas de idéias dos atores, de sua história específica, das ações historicamente praticadas por eles e também de suas manifestações discursivas mais permanentes. Neste reconhecimento, são importantes as predisposições subjetivas e as capacidades de aprendizagem e integração dos atores (socialmente acumuladas), pois estas últimas falam sobre a capacidade de negociação daqueles e sobre as margens de flexibilidade dentro das quais os atores situam propostas. Dito de outra maneira, o significado pontual de determinadas intenções remete, em última análise, ao programa direcional de um ator, aos seus motivos e valores últimos, à sua concepção de mundo e às imagens-objetivo básicas. Em uma palavra: a atribuição de interesses pontuais deriva de uma análise mais ampla da orientação simbólica historicamente perseguida pelos atores.

Uma análise dessa natureza não corresponde ao tipo de diagnóstico objetivista das ciências empíricas ou exatas. Trata-se, antes disso, de uma compreensão de sentido, típica das ciências sociais, humanas ou do espírito. O outro é analisado, nesta acepção, como um texto constituído historicamente, repleto de referências simbólicas. O enfoque hermenêutico, enquanto aquela análise do sentido de um texto que se realiza através do "diálogo entre os horizontes" definidos pelos contextos situacionais do ator (em pauta) e do intérprete (das intenções desse ator), parece ser o procedimento mais adequado a essa tarefa (HABERMAS, 1986)[2] (*apud* SIEBENEICHLER, 1989:59-60). Em termos mais simplificados, diríamos que o (re)conhecimento das compreessões de sentido de um ator depende de uma "aproximação dialógica" entre nós e esse ator. Isto equivale a colocar-se na perspectiva do outro, a entender as elaborações de sentido do outro no contexto da particular situação em que se insere. Mesmo não havendo uma comunicação direta. A análise mais precisa das intenções dos outros sugere, portanto, uma apreciação policêntrica. Quanto mais estreita a aproximação (ou mais próximo o reconhecimento), mais precisa a identificação dos interesses (e de quais são mais permanentes, reais e expressivos *vis-à-vis* os que são mais ocasionais, secundários e equívocos) e das capacidades de negociação dos atores.

Mas à medida que nos aproximamos dessa forma, da perspectiva do outro, escorregamos imperceptivelmente (sem limites muito claros) para a própria construção da legitimidade, para além do simples reconhecimento da mesma. O enfoque hermenêutico não se satisfaz apenas com a compreensão das elaborações de sentido do outro (à luz do seu contexto), mas subentende a sua problematização a partir

2 Habermas, J. *Die Einheit der Vernuft*, 1986.

da referência do intérprete, abrindo-se à reformulação dessas elaborações de sentido: como nós atuaríamos comunicativamente nas condições do outro ou que coisas colocaríamos no texto do outro? No caso da construção da legitimidade dos planos (que supõe essa problematização discursiva), o modelo da comunicação direta é imprescindível, pois aqui não se trata de entender consensualmente um texto já "escrito", mas de produzi-lo coletivamente.

Pois bem, o que queremos dizer é que o modelo da comunicação – constitutivo do enfoque hermenêutico –, faz parte, tanto da tarefa de reconhecimento dos níveis de legitimidade das propostas, como da tarefa primordial de sua construção, e em relação a esta última esse modelo é mais exigente.

Mas ao lado do modelo comunicativo distingue-se aquele recorte unilateral do diálogo (que questionamos anteriormente), que sob a forma do agir estratégico evidencia a impossibilidade de uma construção solidária.

Nossa análise específica – sinteticamente – atribui um destaque particular à questão da legitimidade, como componente básico do poder, e procura relativizar os enfoques objetivizadores e quantitativos deste, identificando o modelo do diálogo hermenêutico com a tarefa de precisão das intenções ou plexos de sentido dos atores e da construção da legitimidade. Este particular destaque que outorgamos à legitimidade se apóia, de resto, em uma constatação simples ou intuitiva: quando um projeto é viabilizado, apesar de uma carência de legitimidade, o ator que patrocina este projeto provavelmente experimentará *a posteriori* os efeitos desgastantes desta situação impositiva. É evidente que a reiteração sistemática dessa prática conduz ao tipo de espiral descendente de poder que nos é característica na América Latina.

2.5. O PLANEJAMENTO COMO ESTRUTURA COMUNICATIVA

Matus (MATUS, 1987:221-224) representa o planejamento como uma estrutura comunicativa que compreende os cinco tipos de atos de fala da taxonomia de Searle oriunda da de Austin (SEARLE,1974)[3] (*apud* MATUS, 1987:221-224).

- Contém afirmações ou asserções, mediante as quais constatam-se fatos e processos problemáticos (ou não) no momento explicativo. As asserções podem ser falsas ou verdadeiras, devendo ser comprovadas;
- Contém expressões, porque o autor de um Plano qualifica esses fatos mediante frases adjetivas que aceitam, rejeitam ou hierarquizam as asserções. Por exemplo, parabenizamo-nos pela boa cobertura sanitária alcançada e lamentamos ou condenamos a piora dos indicadores de mortalidade;
- Contém declarações, porque o autor do Plano designa responsáveis pelo desenho e execução das propostas que inclui e, por outro lado, fixa posição sobre diversos âmbitos de ação. Por exemplo, priorizamos problemas e operações quando afirmamos que, dentro de certos limites, o problema da diarréia infantil é mais importante que o da tuberculose;

---

3 Searle, J. *A Taxonomy of Illocutionary Acts in Expression and Meaning*. Cambridge, 1974.

- Contém diretivas, porque ordena a outros, aos designados pelas declarações, executar e assumir determinadas obrigações. Por exemplo, ordena a um determinado nível institucional executar uma operação específica;
- Contém compromissos de ação, porque as propostas operacionais são compromissos que, em última instância, "assume seu autor diante da população e as forças sociais de um país".

O plano se constitui, centralmente, de compromissos ou operações, os quais podem ser delegados, para efeitos operacionais, a outros funcionários através da declaração da responsabilidade de cumprir e validar esses compromissos. Ou seja, o Plano se constitui complementarmente de declarações e diretivas. Quanto às asserções e expressões, elas não são um produto terminal do Plano, como as operações, mas produtos intermediários que contribuem para a definição dos compromissos.

As operações são compromissos de ação que precisam lingüisticamente vários requisitos:

- responsabilidade institucional ou pessoal pela operação;
- meios de realização, incluindo os vários recursos envolvidos;
- previsão de resultados ou impacto sobre o problema definido;
- tempo envolvido;

Sob a acepção: "me comprometo a fazer" (algo bem definido), uma operação se diferencia claramente de outros atos tais como recomendar, adotar critérios vagos de ação ou anunciar objetivos e autores indefinidos.

Por exemplo, não são títulos próprios de uma ação ou operação os seguintes:

- "otimizar o uso dos recursos de saúde" (não precisa um que fazer concreto e meramente enuncia um critério de ação: otimização);
- "promover a saúde materno-infantil" (alude a um objetivo vago e não aos meios para atingi-lo);
- "estabelecer a conveniência de substituir a tecnologia de saúde de alta complexidade" (indica uma recomendação).

As operações como produtos terminais de um Plano comunicacional não se esgotam, no entanto, nos atos de fala. São formas de ação. Aqui é importante fazer a distinção entre ato e ação (de Searle e Austin). Matus chama de atos aos atos de fala que antecedem na cadeia de produção às ações. E chama de ações aos efeitos que se seguem aos atos de fala no sistema de produção social, mediante os quais certos meios são utilizados para: alterar os comportamentos sociais, construir e alterar capacidades de produção social e, alterar as regras de produção social. A ação é o instrumento do homem para modificar uma situação e os atos são os instrumentos para produzir ações. De tal maneira, Matus situa a comunicação na posição de meio de coordenação da ação teleológica, inclusive na sua variante estratégica.

Matus identifica alguns usos possíveis da teoria dos atos de fala aplicada ao planejamento, tais como:

- avaliação da proporção dos atos de fala na estrutura comunicativa de síntese e, especialmente, dos compromissos de ação;
- avaliação do grau de precisão dos compromissos da ação;
- avaliação do grau de coerência existente entre as afirmações e expressões, de um lado, e os compromissos de ação do outro;
- análise do conjunto de módulos específicos do plano (ações, subações) resultantes dos compromissos ou operações, de modo a verificar se aqueles cobrem sem duplicações ambíguas o universo da ação comprometida;
- acompanhamento longitudinal dos atos de fala, de modo a verificar em que medida os resultados constatados (asserções) conferem com os compromissos já adotados; as novas asserções revelam a persistência ou a superação dos fatos constatados anteriormente; e os novos compromissos revelam a continuidade, o reajuste ou a superação dos compromissos anteriores;
- acompanhamento longitudinal dos atos de fala, de modo a verificar a relação entre o atraso de algumas ações e o atraso dos atos de fala que deveriam precedê-las.

Estes usos correspondem ao papel que a informação em geral desempenha na avaliação, no acompanhamento, na organização e reorganização (no nível da implementação) dos planos. A teoria dos atos de fala aplicada ao planejamento sugere, entretanto, um redimensionamento do conceito de informação, para além da acepção restrita da expressão "indicadores". Informação e comunicação se tornam equivalentes. O novo tipo de análise da "informação" permitiria uma abordagem mais extensa e qualitativa do universo amplo das expressões lingüísticas dos atores envolvidos no planejamento. Uma taxonomia da informação em função de tal teoria enfrentaria, porém, algumas dificuldades. A primeira diz respeito à classificação das expressões lingüísticas, a qual deveria seguir algum critério, como por exemplo os tipos de fins ilocucionários dos atos (como é a proposta de Searle) ou os verbos realizativos das expressões (Austin). Este problema é, digamos assim, metodológico e pode ser resolvido. A segunda dificuldade refere-se à necessidade de um registro amplo das redes de comunicação envolvidas no planejamento. Esta dificuldade é mais aguda, pois não se concebe um sistema de registro capaz de reter toda e qualquer forma de comunicação. Talvez a análise possa ser realizada a partir da matéria prima dos documentos escritos e das oralizações, dos desenhos dos planos, das avaliações, prestações de contas, enfim, de um universo mais restrito que deixaria de fora um elenco de comunicações envolvidas principalmente na implementação. Um desempenho discursivo mínimo seria, por outro lado, a condição para tal análise. A utilização de *softwares* como o "coordenador" de Flores (já mencionado) e dos recursos de informática em geral podem auxiliar no registro aludido, mas este é um campo em recente processo de desenvolvimento.

Se deixa-se de lado o aspecto instrumental precípuo da análise da fala, ficamos com a importante idéia de que o planejamento é uma estrutura que se realiza através do desempenho de pretensões de validade variadas, que dizem respeito aos critérios habermasianos de verdade, correção e autenticidade. Trabalharemos um pouco esta idéia.

Na análise dos atos de fala enunciados por Searle, Habermas faz alguns reparos (HABERMAS, 1987:409-416). A principal crítica que esse autor realiza é a de que o modelo de Searle se baseia em apenas duas formas de relação lingüisticamente mediada: a relação cognoscitiva de constatação de fatos e a relação intervencionista de realização de um fim. Isto é, a classificação dos atos segundo os fins ilocucionários fundamenta-se no modelo de Searle, na pressuposição de um único mundo, o objetivo. Neste modelo:

- Os atos constatativos (expressões ou afirmações) indicam a pretensão de que as expressões se acomodem aos fatos objetivos:
- ↓ C(p) - a seta para baixo sinaliza que o conteúdo propositivo de **p** deve acomodar-se aos estados do mundo objetivo;
- Os atos diretivos são intenções de que o "outro" realize uma ação sobre o mundo, visando um estado de coisas esperado – ↑ – I (o efetua **p**) sinaliza que os fatos devem acomodar-se à intenção de H (ator que formula a intenção);
- Os atos compromissários (*commissives*) expressam a intenção de que H realize uma ação sobre o mundo – ↑ – I (H efetua **p**);
- Os atos declarativos são expressões de decisão dotadas de autoridade institucional, incluindo as demissões, designações, declarações de responsabilidade, casamentos, condenações etc. Estes atos criam fatos institucionais, os quais, por outro lado, devem observar a normatividade das instituições que asseguram o caráter vinculante das decisões – O símbolo D ↑↓ (**p**) expressa essa dependência institucional dos atos e simultaneamente a criação de fatos no mundo (só que as instituições são tratadas como entidades exclusivas do mundo objetivo);
- Os atos expressivos representam as exteriorizações de estados internos. Como o mundo interno não é contemplado por Searle esses atos são simbolizados assim: E Ø (**p**), ou seja, não há relação com o mundo objetivo (conjunto vazio);

Os reparos que Habermas faz podem ser sintetizados assim:

- o modelo de Searle não discrimina em relação aos atos diretivos entre os imperativos simples (exigências apoiadas em sanções empíricas ou no poder) e as ordens dotadas de aceitação normativa.
- as instituições que afiançam a validade das declarações expressam relações típicas do mundo social, não podem ser consideradas simples entidades objetivas; estão dotadas de um corpo normativo, isto é, de um conjunto de expectativas de comportamento socialmente produzidas e elas, por sua vez, produzem ou reiniciam novas relações interpessoais. Com os atos compromissários, diz Habermas:

> *el hablante ata o vincula su voluntad en el sentido de una obligación normativa; y las condiciones de fiabilidad de una declaración de intención son de un tipo totalmente distinto que las condiciones que el hablante cumple cuando como ator realiza su intención. Searle tendria que distinguir las condiciones de validez de las condiciones de éxito* (HABERMAS, 1987:414).

- Searle limita a análise dos atos de fala à perspectiva do falante; não leva em conta a dinâmica do reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade, isto é, a formação de consenso. Por exemplo, no caso das diretivas não considera se O concorda ou não com a pretensão de H.

A partir desta problematização, Habermas reconstrói essa taxonomia apontando para a sua própria: Atos imperativos, constatativos, regulativos e expressivos (cap. 1). Inclui nos atos regulativos: os compromissários, os diretivos normativos e as declarações dotadas de autoridade institucional.

Essas objeções se aplicam à adaptação matusiana. É necessário, em primeiro lugar, distinguir entre imperativos (típicos da ação estratégica) e diretivas e declarações legítimas. É importante, por outro lado, salientar o componente normativo dos compromissos que, como Matus bem afirma, "*são obrigações que o autor do plano assume perante a população e as forças sociais do país*", cuja credibilidade vai depender, portanto, da aceitação intersubjetiva de suas pretensões.

A taxonomia de Habermas permite representar o planejamento como uma estrutura comunicativa de apoio à racionalidade de fins que contém, em termos agregados, atos de fala típicos do agir comunicativo e atos de fala característicos do agir estratégico, em distintas proporções contingentemente definidas. Como a pretensão à legitimidade em geral fica restrita à aceitação normativa de alguns e não de todos os grupos sociais, os atos compromissários podem acompanhar-se, simultaneamente, de atos ou efeitos estratégicos (imperativos, perlocuções) sobre os oponentes e, ainda, das reservas comunicativas inerentes ao agir instrumental, quando os compromissos de ação implicam impactos produzidos sobre uma realidade não interativa (ação técnica sobre o mundo objetivo). Como diria Habermas, nos contextos complexos de ação, um ato de fala, em princípio realizado e aceito sob as premissas da ação comunicativa, pode ter simultaneamente um valor estratégico em outros planos de interação e provocar efeitos perlocucionários em terceiros. Nos contextos anteriormente mencionados, o do agir estratégico e o do agir instrumental, os atos de fala servem instrumentalmente à ação teleológica, descolando-se dos contextos do agir comunicativo. É possível, além disso, que os atos formalmente regulativos não representem, na prática (e isto fica em evidência na seqüência da ação), formas de agir comunicativo, mas estratagemas ou enganos inconscientes, isto é, formas estratégicas encobertas (ou que aqueles se transformem, no curso da ação, em formas estratégicas abertas). Isto nos fala do seguinte: a única forma de discernir a orientação instrumental ou comunicativa dos atos de fala isolados e formais é analisá-los do ponto de vista do contexto de ação em que se inserem, ou dito de outra forma, do ponto de vista da orientação predominante da seqüência global da ação e da fala.

Matus, ao reconhecer o caráter "compromissário" das regulações inerentes a um plano, está, no fundo, admitindo o conteúdo normativo (no sentido habermasiano) do planejamento. Está reconhecendo não apenas a presença da comunicação como instrumento funcional da ação teleológica, mas admitindo a presença no planejamento do agir comunicativo, na situação limite da regulamentação legítima das relações interpessoais.

O reconhecimento do planejamento como um sistema de pretensões de validade que reclama a aceitação intersubjetiva se articula necessariamente à compreensão de que o grau de correção dos compromissos de ação vai depender das condições procedimentais da comunicação capaz de julgá-los e avalizá-los. Nesse entendimento, a legitimidade das obrigações vai depender de uma comunicação o mais ampla e simétrica possível, coisa que Matus, aliás, considera. Gostaríamos de finalizar esta discussão específica justamente com o argumento democrático de Matus:

> *La planificación situacional propone un sistema descentralizado de planificación por problemas y oportunidades. Los problemas y oportunidades són módulos accesibles a la inmensa mayoria de la población. La planificación situacional es una planificación comunicativa y participativa. En este sentido, el concepto de situación ayuda al entendimento de la posición de los otros, desdogmatiza y facilita la comunicación y la participación* (MATUS, 1987:190).

Esta referência, por sinal, reforça a idéia (que defendemos anteriormente) sobre a não justaposição obrigatória do conceito dialógico e policêntrico de "situação", e do conceito de cálculo estratégico, idéia que nos levou a sugerir a possibilidade de uma disjunção analítica deliberada.

2.6. APONTAMENTOS SOBRE O ENFOQUE OPERACIONAL DO PLANEJAMENTO SITUACIONAL-ESTRATÉGICO DE MATUS

O enfoque matusiano se baseia nos conhecidos quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. A idéia de momento é uma feliz sugestão do autor que expressa uma diferença importante em relação à visão seqüencial e linear que comporta a idéia de etapa do planejamento tradicional. O conceito de momento expressa um marco temporário provisório onde se realiza preferencialmente uma determinada fase do planejamento, incluindo subordinadamente as outras fases, e que se repete permanentemente no horizonte temporal de um plano. Denota uma visão integrada e dinâmica das várias fases do processo de planejamento (MATUS, 1987:349-354).

2.6.1. O MOMENTO EXPLICATIVO (MATUS, 1987:355-397)

Neste momento, os atores apontam os fatos problemáticos e realizam a explicação desses fatos à luz da teoria da produção social, indicando as capacidades de poder que fundamentam esses fatos e as regras de produção social características.

Operacionalmente, a planificação situacional usa o instrumento do fluxograma situacional, que consiste em construir a rede de relações causais que provocam os fatos nos três níveis de produção social.

Sugere-se a adoção de um espaço institucional específico, como marco para a explicação: geral (espaço do governo central), particular (espaço estadual ou regional) e singular (local ou distrital). Esta recomendação se apóia na premissa de que um mesmo problema pode ser explicado de maneira diferente segundo o espaço, pois as regras da produção social, as capacidades de ação e os atores variam especificamente em função daquele. Como, por outro lado, toda explicação está sempre condicionada pelas possibilidades de atuação sobre a realidade (no que diz respeito ao seu conteúdo e profundidade), considera-se que a referência a um espaço determinado é ineludível.

Além da explicação de problemas e causas, este momento deve indicar ou hierarquizar os processos críticos, isto é, os condicionantes de maior importância causal, factíveis e viáveis (nós críticos).

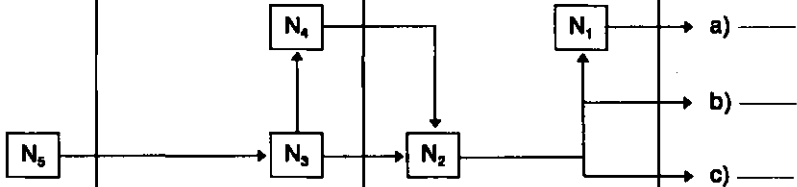
Uma primeira adaptação da matriz explicativa de Matus à saúde sugere a seguinte composição dos três níveis de produção social:

- No plano dos fatos, colocaríamos todos os comportamentos sanitários e sociais, especialmente os produtos administrativos e epidemiológico-demográficos, isto é, a produção de serviços e a produção de ocorrências biológicas, demográficas e epidemiológicas e seus respectivos indicadores. Fatos não setoriais como por exemplo a não-liberação de um empréstimo do Ministério da Fazenda para o da Saúde, determinando a desativação de leitos (como fato resultante) também fariam parte deste nível. Fatos sociais e políticos (como uma greve de funcionários) que interferem na produção setorial inserem-se, da mesma forma, neste plano. Por outro lado, todas as expressões de política (planos, programas e projetos a produzir) podem ser considerados fluxos de produção social. As expressões dinâmicas (ou a variação) de comportamentos sociais (aumento, diminuição, piora, melhora) são também consideradas fatos;
- No plano das acumulações, colocaríamos as características de poder dos atores em um sentido amplo: políticas, econômicas, ideológicas, organizativas e sociais. Aqui entrariam as capacidades de produção do setor saúde, como equivalentes econômicos, isto é, a capacidade física da oferta, sua distribuição espacial, social e subsetorial, a distribuição dos recursos humanos em saúde e o sistema de financiamento específico. Também entrariam as características dos sistemas de gestão. Como acumulações sociais, poderiam ser considerados os problemas sociais transformados em características permanentes de grupos (marginalidade, subemprego etc.). As rendas específicas dos funcionários, porém, poderiam ser consideradas fluxos de produção social, resultantes de sua capacidade diferencial de poder e do volume social do financiamento setorial;
- No plano das leis básicas, colocaríamos as restrições legais ao funcionamento do sistema de saúde, isto é, a política de saúde consubstanciada historicamente (e expressa juridicamente) e as restrições de natureza geral: econômico-tributárias e políticas e ideológicas que dizem respeito ao sistema social:

É importante assinalar que a análise das acumulações não pode ficar restrita às relações quantitativas de poder político, como o próprio termo acumulação deixa transparecer. Matus afirma que **os valores, as ideologias**, as fábricas, a infra-estrutu-

ra física, o capital, os sistemas, os partidos políticos, os conhecimentos, **as personalidades** etc., são fenoestruturas. Acrescenta que os atores sociais e as relações de força entre eles são a chave para entender as fenoestruturas em geral. Com efeito, as relações de forças entre os atores permitem compreender as proporções em que os diversos atores se "apropriam" das outras fenoestruturas (conhecimentos, ativos econômicos, organizações, sistemas etc.) (MATUS, 1987:139).

A análise das acumulações deve abranger, nesse entendimento, as intenções políticas mais permanentes dos atores e os sistemas valorativos e ideológicos que os animam. Aqui é importante distinguir entre as expressões de política como fatos, ou seja, como projetos explicitamente produzidos (ou colocados em pauta na situação) e a política geral que os atores representam (intenções mais permanentes). Sugerimos anteriormente que esta última dimensão deve ser perquirida à luz da ideologia, da história social, da inserção material e das predisposições pessoais dos atores (das personalidades como acumulações).

Matus, quando formula um modelo teórico de análise do outro, na sua teoria da ação (MATUS, 1987:107-110), inclui como variáveis a serem estudadas, o perfil psicológico, a ideologia, os projetos utópicos, a capacidade teórica, as relações com as organizações de base (componente normativo), o carisma, as virtudes, vícios e vulnerabilidades dos atores e assim por diante. Chama a atenção, assim, para um conjunto de componentes subjetivos (da personalidade), normativos e culturais do agir dos agentes que pertençam à esfera conceitual do mundo da vida habermasiano.

Esses componentes representam, desde nossa perspectiva, regras específicas do agir de atores ou grupos, capacidades, acumulações ou "fenoestruturas" de natureza simbólica que condicionam o agir para além da determinação das regras básicas ou sistêmicas, mais universais e dependentes da racionalidade econômica geral. Isto já foi avançado no cap. 3. Estas capacidades se impõem hierarquicamente aos atores. Elas não podem ser situadas na posição de capacidades tão disponíveis como as capacidades de oferta e de gestão. Aliás, estas últimas suporiam um saber acumulado e capacidades normativas e subjetivas determinantes.

Desta maneira, nós introduzimos uma distinção entre regras básicas, correspondentes às estruturas dominantes em nível sistêmico ou organizacional, e regras específicas do agir de grupos, que correspondem aos componentes diferenciados do mundo da vida dos atores que condicionam a forma de disposição ou de operação das tecnologias e dos sistemas ou das acumulações em geral.

Para propósitos práticos, sugerimos que em uma primeira aproximação explicativa o plano das acumulações contenha: os atores sociais mais destacados dos quais dependem os fluxos ou produtos mais destacados (dos quais dependem os fatos descritos), o controle que eles detêm daquelas capacidades econômicas e de gestão, as intenções mais permanentes dos atores e seus componentes simbólicos (especialmente as ideologias específicas no plano sanitário e geral), estes últimos ainda debilmente explorados. Em momentos posteriores, justifica-se uma análise mais aprofundada do "outro" tendo em vista a viabilização de uma opção: a fundamentação mais precisa das intenções ou interesses dos atores, fazendo aflorar os pressupostos subjacentes à ação específica; a possibilidade de negociar esses pressupostos

(em geral valorativos) em um processo de interação. Voltaremos a este tema mais adiante.

O resumo de nossa adaptação ficaria assim:

Leis Básicas	Acumulações	Fluxos	VDP* (descritores)
N_5	N_4, N_3	N_1, N_2	a) —— b) —— c) ——
• política de saúde dominante (regulamentada) • restrições gerais dominantes no sistema social	• atores sociais • capacidades físicas, financeiras e de recursos humanos do sistema • capacidades de gestão • política geral dos atores • ideologias específicas • outros componentes simbólicos • características sociais permanentes	• produção de serviços • ocorrências demográficas, biológicas e epidemiológicas • ocorrências sociais, políticas e econômicas intervenientes • indicadores • rendas dos funcionários • variação dos comportamentos sociais	

* Vetor de Definição do Problema. N = Nó Crítico.

* Vetor de Definição do Problema. N = Nó Crítico.

A análise empírica das aplicações do fluxograma situacional e de nossa adaptação descobre, no entanto, dificuldades operacionais. As mais comumente observadas são: dificuldade para classificar os processos problemáticos e as determinações causais nos três planos propostos; dificuldade para preencher o plano das genoestruturas ou leis básicas considerando sua especificidade em relação aos espaços; os constrangimentos metodológicos (e a insuficiente compreensão do marco teórico) contribuem para desviar a atenção da explicação mesma, tornam-na complexa e em parte a induzem.

Diante disso, surge a necessidade de algumas simplificações que não se choquem com alguns princípios básicos como o conceito de explicação situacional, a referência a um espaço, o uso do fluxograma e a idéia de fundo de uma hierarquia causal (que passa por esses planos ou outros). As alternativas possíveis, colocadas em aberto, seriam:

– o aprofundamento da adaptação setorial, nos moldes que preconizamos;

- a não-distinção rígida de fronteiras entre os planos: esta alternativa teria a vantagem de respeitar a sistemática geral da explicação hierarárquico-situacional, não obrigando à complexa operação de classificação dos nós explicativos nos planos, e permitiria, por outro lado, encerrar a explicação em qualquer plano, sem a obrigatoriedade de ter que avançar até a genoestrutura;
- uma leitura enviesada da matriz explicativa de Matus a partir de Testa (RIVERA, 1989:Cap.II). Neste caso, os fatos sanitários poderiam ser tratados em conjunto com a análise das capacidades sanitário-administrativas e com a análise dos outros fatos intervenientes, em um plano inicial definido pelas relações de tipo ou impacto produtivo-econômico. A explicação caminharia, a partir desse plano, para o plano das relações de poder e das relações ideológicas, tratadas setorial e socialmente nas suas variadas conexões. Esta alternativa usaria o fluxograma e não seria uma explicação extensiva, como é o caso do diagnóstico de Testa. Desta maneira, seria mais fácil a síntese diagnóstica (que é problemática em Testa). Como vantagem deste viés, poderíamos considerar o fato de aplicar um raciocínio com o qual estamos mais familiarizados (na análise setorial), qual seja ir do particular-produtivo para o geral político-ideológico. Como desvantagem podemos apontar o fato do recorte do primeiro plano ser muito setorial/administrativo e desvincular em uma primeira instância as capacidades de poder em geral das capacidades de produção administrativa.

Atualizando o momento explicativo da proposta de Matus, é importante assinalar a introdução do conceito de descritores ou indicadores quantitativos/qualitativos do problema a ser explicado e uma modificação do conceito de espaço. A matriz explicativa atual inclui três espaços: espaço de governabilidade, que agrupa causas controladas pelo ator eixo do plano; espaço-fronteira do problema, que agrupa causas diretamente ligadas ao problema e controladas por outros atores; e espaço fora do problema, que agrupa causas de outros jogos sociais (só indiretamente ligadas ao problema).

É importante estabelecer, ainda, que nossa posição atual é trabalhar mais na linha de uma simplificação da matriz do planejamento estratégico-situacional, que corresponde ao modelo do MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular), do próprio Matus, que recupera os seguintes elementos:

- a utilização de descritores do problema;
- a rede explicativa destes descritores sem os níveis de (produção) determinação social;
- a distribuição das causas em dois espaços só: espaço de governabilidade e espaço sem governabilidade.

2.6.2. O MOMENTO NORMATIVO (MATUS, 1987:399-487)

Neste momento, trata-se de definir e estruturar a Situação-objetivo (**So**) ou direcionalidade e o programa direcional, isto é, o conjunto de projetos ou módulos de

ação que são eficazes do ponto de vista direcional. Faremos alguns comentários gerais sobre estes componentes.

A definição da **So** tem um caráter situacional (auto-referido); expressa o projeto societário de atores e grupos concretos, ou seja, define-se em termos qualitativos ou práticos como o tipo de sociedade ou suborganização desejados, a distribuição social das prestações organizativas, a forma de apropriação dos resultados da produção administrativa ("abstrações de primeiro grau", na nomenclatura matusiana); como construção ativa do futuro, a **So** depende das possibilidades delimitadas ou definidas pela realização de algum cenário, definido como a situação terminal global mais provável de acontecer no futuro.

Estimam-se os cenários através da análise do comportamento futuro das variantes críticas (variáveis que escapam ao controle dos atores institucionais ou não) e das opções críticas (variáveis controláveis ou normativas) e da análise da combinação dos efeitos desses comportamentos. Estes cenários são simultaneamente cenários de antecipação (exploração futura das tendências naturais que se observam no presente e/ou podem acontecer no futuro) e cenários normativos (exploração das intervenções normativas possíveis, produzidas visando a direcionalidade). Entre as variantes críticas devem considerar-se as variáveis que os outros atores controlam. Como foi dito acima, a **So** deve adaptar-se a um cenário de cálculo.

Interessa destacar aqui o caráter "compromissário" da **So**. Como diz Matus: "*el discurso normativo que marca una direccionalidad es también un instrumento para hacer conciencia y buscar consenso sobre la magnitud e imperiosa necesidad de solucionar determinados problemas y alcanzar ciertos objetivos*" (MATUS,1987:417) (retiraríamos o **também** e colocaríamos: **é fundamentalmente**). Neste entendimento, a **So** seria uma regulação social sobre a destinação dos produtos dos sistemas administrativos e, no caso específico, do sistema de saúde. Tal forma de regulação normativa está prenhe de conteúdo valorativo, ideológico, simbólico.

Há um consenso quanto à maior imprevisibilidade dos cenários de cálculo à medida que esta análise se projeta no horizonte temporal do futuro, assim como também sobre a necessidade de que esta simulação envolva vários grupos e pessoas e várias especialidades para, desta maneira, reduzir esta imprevisibilidade. Considerando: a forte instabilidade do contexto social e político latino-americano; e as restrições por Habermas referidas à análise de tendências futuras (cap. 1), isto é, a instabilidade e velocidade de mudança dos valores como decorrência inclusive das possibilidades fáticas do progresso tecnológico, sugerimos a realização de cálculos que abranjam períodos de tempo não muito longos, constantemente reajustados, e mecanismos de interação entre os vários atores envolvidos na definição virtual de uma **So**. O "cálculo" de um cenário seria, assim, o equivalente da negociação de uma opção normativa, a produção de uma regulação social que envolva uma boa dose de legitimidade. Essa interação deveria começar, rigorosamente, durante a explicação policêntrico-situacional.

O programa direcional contém, segundo Matus, quatro módulos básicos de ação: projetos de ação, operações, ações e subações. Esses módulos corresponderiam a distintos níveis de desagregação de uma problemática (macroproblemas, problemas, subproblemas e microproblemas) e aos distintos níveis administrativos de uma organização. A desagregação seria possível pelo uso em profundidade, reiterati-

vo e escalonado (nos vários níveis) da lógica da explicação situacional; os nós críticos de um macroproblema seriam assumidos como problemas e explicados e assim "sucessivamente" (MATUS, 1987:384-387). O resultado final teria que ser um conjunto de módulos recursivos, isto é, de módulos que englobassem progressivamente aqueles de menor agregação, do geral para o específico, assegurando-se a coerência. Dado o envolvimento de vários níveis que se condicionam reciprocamente na perspectiva de uma totalização, o Plano Normativo deve ser um processo de cálculo que "*equilibre os critérios de coerência global e criatividade descentralizada*" (MATUS, 1987:401).

Aqui nos interessa salientar a idéia de uma recursividade descentralizada ou a idéia de uma interação que pode ser crítica entre os vários níveis de uma organização. Como diz Matus, a definição de problemas e de operações deve permitir a expressão criativa dos vários espaços de ação. Esta definição deve :

> *considerar los critérios própios de cada espacio de acción (general, particular e singular), a fin de que el plan sea un esfuerzo creativo de compromiso para la acción en todos los espacios de la práctica social; el esfuerzo que deja de realizar-se por exceso de centralismo es un desperdicio de recursos e de oportunidades...)* (MATUS, 1987:363-364).

O plano se configura, assim, a partir da "interação lingüisticamente mediatizada" dos vários espaços de ação que expressam cada um sua valoração própria dos problemas e operações. Isto coloca a necessidade da busca de um equilíbrio. Desta maneira, um critério substantivo do Plano normativo é: "*buscar un equilibrio en el enfrentamiento de problemas de alcançe nacional, estadual y local en los distintos espacios de acción y en los diferentes planos situacionales (reglas, acumulaciones y flujos)*" (MATUS, 1987:365). Nessa interação, os critérios políticos e técnicos, diretivos e operacionais, estratégicos e normativos, encontram-se, às vezes conflitivamente, nos fluxos ascendentes e descendentes de um Plano Organizacional (com pesos diferentes).

É importante frisar o caráter de compromisso da recursividade normativa do Plano, recursividade essa que se constrói (ou deveria construir-se) descentralizadamente. Matus afirma:

> *el Programa es una oferta de enfrentamiento de alguns problemas. Esa oferta, si tiene aceptación,se convierte en un compromiso. Pero, la aceptación de la oferta por la base que tiene la legitimidad para ello, depende de su apreciación del valor de los problemas incluidos en la oferta y de la eficacia del proceso de intercambio de problemas que supone el camino propuesto por el dirigente* (MATUS, 1987:402).

O desenho normativo prevê, portanto, a análise da eficácia direcional dos módulos (grau de necessidade e suficiência dos módulos do ponto de vista da realização da **So**) e a análise da coerência global das valorações específicas dos vários níveis de atuação envolvidos.

A normatividade do plano implica o uso de vários instrumentos, como por exemplo: a técnica de cenários; a matriz de operações e problemas (identificando os nós críticos atacados e a responsabilidade institucional); a matriz recursos/produtos/resultados inerente ao desenho das operações; as técnicas de orçamentação, instrumentalização e custeio de recursos; as técnicas de organização temporal de ações ou redes etc. Aconsolidação do desenho supõe um quadro como o que é apresentado a seguir, composto pelos vários requisitos que os compromissos de ação devem preencher lingüisticamente:

Os módulos do Plano (MATUS, 1987:457):

Módulos do Plano	Exigentes em Recursos Econômicos			Exigentes em Recursos de Poder	Exigentes em ambos	Responsabilidade institucional	Precedência Temporal	Vetor de Resultados
	Gasto Corrente	Investimento	Mistas					
1) Projeto de ação X	C1	I1	C1+I1	RP1	C1+I1+RP1	Agência a		Impacto sobre os problemas
2) Operação Z	C2	I2	C2+I2	RP2	C2+I2+RP2	Agência b		
3.1) Ação Y2	C3	I3	C3+I3	RP3	C3+I3+RP3	Agência c	-	
4.1) Subação W	C4	I4	C4+I4	-		etc.		
4.2) Subação M	-	-	-	RP4			4.1	
3.2) Ação R	-	I5	-				3.1	
3.3) Ação N	C5	-	-				3.1	
				operações de poder a serem realizadas (ex: aprovar um projeto de lei na assembléia, campanha publicitária etc.)		nível institucional, coordenação, setor, funcionário		

2.6.3. O MOMENTO ESTRATÉGICO

Este momento refere-se à análise de viabilidade, do "pode ser" do Plano, e à construção da mesma através da estratégia (ou forma de implementação de uma política).

A análise de viabilidade compreende três dimensões básicas: política, econômica e organizativa, e três planos: decisão (capacidade de decidir uma intervenção), operação (capacidade de operar na prática) e permanência (capacidade de tornar os efeitos duradouros). E também implica a adoção de um espaço de ação determinado (geral, particular, singular).

A análise em separado das três dimensões da viabilidade supõe, no final, algum tipo de síntese que expresse a viabilidade global dos projetos de ação. A complexidade é grande, considerando-se que a análise de cada restrição de poder (dimensão) deve ser realizada nos três planos mencionados.

Diante das seguintes possibilidades abertas pela definição preliminar da viabilidade: aceitar as restrições, ignorá-las ou superá-las, o momento estratégico se posiciona a favor da construção de viabilidade dos projetos (terceira alternativa). As estratégias são as formas de superação das restrições de poder e podem ser de três tipos: negociação, cooptação ou conflito, além do tipos mistos (mais comuns).

A distinção entre estas formas estratégicas é possível graças à análise dos interesses que os vários atores manifestam em face dos projetos. O interesse é o sinal com que cada ator julga um projeto (aceitação, rejeição ou indiferença). Essa análise qualitativa pode se acompanhar da precisão do valor específico dos interesse dos atores (importância de cada projeto em relação ao programa direcional de cada ator), de modo a permitir a objetivação dos graus de interesse, isto é, cada sinal (+, - ou 0, respectivamente) pode ser ponderado segundo uma escala que revele a importância ou o valor dos projetos (de 0 a 1). A definição dos interesses sugere as possibilidades estratégicas referidas: cooperação (negociação da **So** e do programa direcional com outros atores), cooptação (incorporação de outros atores, sem negociar nada) e conflito (MATUS, 1987:490-496).

A análise de viabilidade de Matus se concentra, a partir dessa definição inicial, na apreciação e construção da viabilidade política em situações de conflito. Isto corresponde à análise das capacidades de poder, isto é, dos recursos de poder (nas suas várias dimensões) que podem definir o rumo que vão tomar as situações de conflito. A aceitação ou não de uma estratégia de conflito, por parte do ator-eixo de um plano, vai depender fundamentalmente desta apreciação (de tipo comparativa) do "vetor de peso" das forças em conflito. Os problemas empíricos deste cálculo já foram antecipados no tópico sobre o conceito de poder.

Sintetizando, a análise da viabilidade política comporta a definição dos atores que se envolvem na decisão e na implementação de determinados projetos e em face destes últimos a apreciação:

- dos interesses de ação dos atores;
- das capacidades de ação; e
- das afinidades de ação (que entram como capacidades que favorecem determinados atores).

A problemática básica deste cálculo interativo tem sido bem caracterizada por Barrenechea e Trujillo (BARRENECHEA, 1987:254-257), ao fazerem referência a algumas características restritivas do mesmo:

- a análise se faz, em geral, em unidades fechadas (*self-sealing*), o que torna impossível o questionamento das formulações subjacentes aos interesses dos atores;
- essa análise é muito superficial, na medida em que não deixa aflorar os pressupostos básicos (valorativos) das posições de interesse dos atores;
- essa análise, freqüentemente, não reconhece de uma forma sistemática e explícita os diferentes pontos de vista existentes acerca da natureza dos problemas e de suas soluções potenciais;

– ela não precisa com clareza, por fim, as prováveis mudanças de interesse dos atores ao longo do tempo, que se explicam como uma reação à mudança na posição de outros atores (instabilidade das coligações).

A crítica principal está representada pela subjetividade do julgamento estratégico, restrito, em geral, à uma definição de probabilidades condicionais de comportamento que não deixa aflorar os pressupostos ou argumentos conflitivos que fundamentariam essas possibilidades. Diante disso, os autores mencionados assinalam: "*lo que necesita es alguma manera de hacer aflorar e debater abiertamente los supuestos y los argumentos conflitivos que subyacem en las probabilidades condicionales subjetivas*" (BARRENECHEA, 1987:246).

Alguns procedimentos poderiam ser explorados na tentativa de reduzir a subjetividade da análise de viabilidade e, principalmente, de tornar o momento estratégico mais interativo. Os autores sugerem o uso do Delphi político, da análise dos pressupostos implícitos ou subjacentes, da técnica da análise e "crítica" dos valores, da técnica de "análise do impacto cruzado" (adaptado). Estas técnicas podem ser usadas de maneira articulada. Vejamos resumidamente o seu significado:

– A análise ou esclarecimento dos valores consiste na identificação das premissas de "valor" subjacentes à seleção dos objetivos políticos e na sua classificação segundo alguns critérios: premissas que correspondem a gostos ou desejos; que expressam crenças e ideologias de grupo de atores (valores explícitos); que apresentam valores universais do "bom" ou do "ruim" das ações que implicam os objetivos; premissas que proporcionam bases para explicar os objetivos e aquelas que resultam úteis para justificar os mesmos;
– A análise do tipo estático das premissas de valor pode acompanhar-se da crítica valorativa, que consiste na avaliação do poder de persuasão ética dos argumentos conflitivos subjacantes, o que implica o desenvolvimento de um debate racional;
– O Delphi político pode permitir essa interação. Num primeiro momento, os vários atores envolvidos expressariam unilateralmente seus argumentos sobre problemas e soluções potenciais (anonimato seletivo). Uma vez que os argumentos contrários sobre alternativas tenham surgido, os participantes são convidados a discutir publicamente (advocacia informada múltipla). A partir dos argumentos destes verdadeiros "advogados" (que conformam um grupo representativo e diferenciado), tenta-se estruturarar o conflito, isto é, explorar criativamente as alternativas (e suas conseqüências) que uma situação de conflito comporta e precisar os pressupostos valorativos mais importantes das posições opostas, que podem ser negociados ou não. A utilização de computadores (*computer conferencing*) pode permitir a interação de vários atores localizados em lugares físicos separados;
– A análise dos supostos implícitos é o procedimento mais abrangente, porque inclui ou supõe os anteriores. Objetiva uma síntese criativa dos supostos conflitivos acerca de problemas políticos. Esta técnica supõe a possibilidade de criar – através da interação comunicativa e do questionamento sistemático dos argumentos subjacentes – uma relação de pressupostos que possam ser compartilhados pela

maioria dos atores. A partir desse núcleo consensual, proceder-se-ia a uma nova conceituação do problema e de suas soluções potenciais. Como dizem os autores mencionados: "*se espera que parte del conflito entre fuerzas haya sido removido e éstas puedan tornarse coooperativas*" (BARRENECHEA, 1987:247). Este procedimento está orientado pela possibilidade de mudanças nos valores que pode resultar do debate racional (como a crítica de valores).

- A análise do "impacto cruzado" adaptado objetivaria estimar a probabilidade de ocorrência de um determinado comportamento (de um ator) em função dos comportamentos prováveis de outros atores que se relacionam com essa primeira probabilidade. Estuda essas probabilidades individuais à luz das interações supostamente possíveis entre os comportamentos dos vários atores.

Apesar de sua complexidade, estes procedimentos podem ser empregados de modo a aproximar o momento estratégico de uma versão mais comunicativa, representada pela expressão "construção da legitimidade". Ao trazer à baila os motivos que fundamentam os objetivos dos atores e permitir sua problematização, o uso dessas técnicas facilitaria aquele diálogo de horizontes (simbólicos) que referimos alhures.

Especificamente no que tange às estratégias, complementamos nossa análise recomendando uma ênfase especial no desenvolvimento metodológico das estratégias de negociação cooperativa. Alguns modelos como o de negociação cooperativa da Escola de Harvard (FISHER & URY, 1985) podem ser aproveitados visando um substrato empírico gerencial para a proposta de um agir comunicativo. Uma preocupação particular com enfoques de negociação não conflitiva pode substituir a subjetividade e complexidade das análises de viabilidade política e ensejar aos gerentes os instrumentos eficazes de atuação política voltados para a construção da legitimidade para as suas propostas específicas.

2.6.4. O MOMENTO TÁTICO OPERACIONAL (MATUS, 1987:601-697)

Este momento é a mediação entre o conhecimento (desenho) e a ação, na conjuntura. Os três momentos anteriores convergem no momento tático-operacional no sentido de serem rediscutidos à luz da ação concreta e imediata. Neste momento, ainda, os módulos do plano se transformam em módulos de gerência, isto é, opera-se a transformação do desenho do plano em realidades administrativas. A condução é o termo chave do momento tático-operacional.

Não tendo o intuito de revisar extensamente o conteúdo deste momento (e supondo o conhecimento dele pelo leitor), gostaríamos de apontar para alguns elementos que nos parecem importantes (como contribuições positivas ou lacunas do enfoque):

- Matus aponta para a existência de vários modos de direção que se constituem em função de dois critérios centrais: tipos de problemas a serem enfrentados e apreciação do tempo situacional. No caso de uma problemática bem estruturada e de uma situação de tempo normal (domínio da situação pelo autor ou controle

da velocidade de mudança situacional), a direção pode ser normatizada (cálculo tradicional). Fora desta situação, o modo de direção mais adequado é o do cálculo estratégico ou julgamento resolutivo sobre problemas e operações. Uma situação limite, porém também comum, está representada pela alta desestruturação da problemática, a ser enfrentada no contexto de uma situação de tempo anormal, rápido. Neste caso, o autor sustenta a necessidade de um cálculo na sala de situações. Por motivos de economia, Matus sugere, por outro lado, a utilização ampliada desta sala.

- A sala de situações tem para nós uma dupla acepção: é uma central de processamentos de informações a alta velocidade que objetiva prover informações ao dirigente em tempo hábil, oportuno ("real"); é, ainda, o lugar onde uma equipe diversificada e especializada realiza a interação de perspectivas e de critérios de racionalidade ou de eficácia diferenciados, tendo em vista um cálculo de síntese. Ela ocupa o lugar mais alto de uma "pirâmide" de informações e neste sentido está ligada a níveis mais descentralizados, todos os quais fazem parte do "sistema de suporte às decisões", que realiza uma retroalimentação positiva e negativa sobre os módulos de gerência. O funcionamento deste sistema de informações se caracteriza por alguns princípios: cada nível administrativo deve processar a informação utilizável especificamente nesse nível; a informação deve incluir dados de natureza qualitativo-estratégica, além dos tradicionais e; impõe-se a redução da variedade da informação através da transformação da informação primária em indicadores e destes em sinais;
- O momento tático-operacional está baseado na utilização de alguns enfoques ou técnicas administrativas mais ou menos universais (hoje em dia) como o orçamento-programa e a gerência por objetivos, que devem ser aplicados descentralizadamente. É necessário, porém, a compatibilização do plano por operações (módulos de gerência correspondentes aos objetivos específicos) e do orçamento-programa, vinculando as operações a determinados programas orçamentários (já que entre eles não há uma coincidência apriorística). Esta vinculação deve considerar que o orçamento-programa contém recursos alocados que extrapolam o plano modular, por ser este um plano seletivo ou um recorte estratégico, não extensivo. E, por outro lado, considerar que há atividades comuns às operações (ou inespecíficas de cada uma delas), cujo cômputo orçamentário não se justifica do ponto de vista do plano modular etc.;
- O sistema de direção está constituído por vários níveis que vão desde a direção superior até o nível da execução de uma atividade, passando pela coordenação intermediária de um conjunto de operações. Estes níveis são recursivos. Ao longo da estrutura vertical deste sistema, as apreciações situacionais e as diretrizes estratégicas do "comitê" da planificação superior ou diretiva são desdobradas e especificadas na forma de tarefas ou operações gerenciais. A recursividade aqui pode ser entendida como sinônimo de centralização ou do desdobramento sucessivo das decisões centrais (o que é mais comum) ou no sentido de uma recursividade descentralizada, negociada, à qual fizemos menção anteriormente. Queremos dizer que não necessariamente a proposta de Matus deve ser entendida no primeiro sentido, senão que também pode ser interpretada como orien-

tada pela idéia da "construção simultânea da recursividade" a partir dos vários espaços de ação.

- O momento tático-operacional deve preocupar-se com o fortalecimento da capacidade de governo de uma instituição, isto é, com o desenvolvimento de sistemas e de práticas que potencializem a racionalidade das decisões que o dirigente político toma e que o ajudam a superar a "cortina de ruído" que o cerca, formada pelos assessores mais imediatos, amigos, "compadres", bajuladores etc., que afastam o dirigente da realidade. Neste sentido, a idéia da sala de situações é a expressão de uma capacidade tecnopolítica de governo capaz de manter o dirigente em sintonia com a realidade e de auxiliá-lo "pragmaticamente" no processo de tomada de decisões.

O momento tático-operacional de Matus inova em vários aspectos do processo de tomada de decisão. Dentre eles, é importante destacar o reconhecimento de vários cálculos diretivos (em função da problemática base) e a necessidade de potencializar a capacidade de governo, de modo a reduzir o "decisionismo" político.

Uma outra contribuição importante, ligada ao momento em pauta, diz respeito ao lançamento recente da teoria macroorganizativa do PES. Sobre ela, já fizemos alguns comentários no cap. 3. É importante frisar, aqui, que esta teoria se constitui na base de uma proposta de reforma administrativa vertical, que supõe introduzir simultaneamente uma série de subsistemas de gestão, tais como: a racionalização do sistema de agenda; o planejamento estratégico enquanto processamento técnico-político de problemas e soluções; o subsistema de solicitação de prestação de contas (articulado a um subsistema de monitoração por sinais); e um subsistema de gerência descentralizado por operações. A simultaneidade se explica pela forte interdependência entre eles, que se expressa pelo fato de que a inexistência de um deles (e de demandas específicas para os outros) pode tornar os outros subsistemas meros rituais ou realidades formais (é o caso, por exemplo, do planejamento sem avaliação e prestação de contas).

Essa reforma administrativa suporia uma seqüência dada pela relação estruturas mentais → práticas de trabalho → estruturas organizativas. Dentro desta ótica, seria necessário trabalhar as estruturas mentais com a teoria e o treinamento, como condição para a introdução de novas práticas de trabalho, identificadas com as responsabilidades de gestão e de produção inerentes aos subsistemas de gestão propostos e aos subsistemas técnicos de produção. A introdução dessas novas práticas suporia métodos e sistemas prévios de treinamento. Novas estruturas organizativas seriam, assim, o ponto de chegada de uma estratégia que tem muito de agir comunicativo.

É importante sustentar que o sistema de direção estratégica de Matus destaca a importância de um subsistema de gerência descentralizado por problemas e resultados, de base criativa e com grandes níveis de autonomia. Nossa análise anterior aponta para a necessidade de um modelo geral de gerência com essas características para o campo sanitário, dada a sua especificidade, e chama a atenção, todavia, para a necessidade de adequar o modelo de gestão organizacional à problemática e à dinâmica próprias das instituições. Testa pode ser trazido à tona para complementar esta análise.

Testa trabalha com uma classificação das formas organizativas segundo dois critérios (TESTA, 1989:140-151): a qualidade dos objetos (se homogêneos ou heterogêneos) e a existência de processos normatizados (ou não). Do cruzamento desses critérios, esse autor deriva quatro formas:

- a burocrática, que trabalha com objetos homogêneos e que supõe a normatização;
- a organização do tipo engenharia, que trabalha com objetos heterogêneos e supõe processos normatizados;
- o artesanato, que supõe objetos homogêneos e processos normatizados;
- a organização criativa, que implica objetos heterogêneos e em processos não rigidamente normatizados, ou seja, produzidos criativamente;

Não é nosso propósito aqui desenvolver uma análise detalhada de cada uma dessas formas, senão que chamar a atenção para a possível correspondência que se pode estabelecer entre um cálculo diretivo diferenciado e a coexistência de várias formas organizacionais, que oscilariam entre as formas burocrática e a criativa, ficando sua importância específica dependente do predomínio relativo de algumas das características mencionadas para os objetos de trabalho e para o conjunto de procedimentos.

No caso do setor saúde, a diferenciação dos objetos – os demandantes – e a impossibilidade de uma rígida normatização dos procedimentos falam a favor de organizações criativas, que chamamos de comunicativas pelo seu componente interativo fortemente destacado. De um outra forma, pode-se dizer que a predominância de uma problemática mal estruturada, incluindo a criatividade na abordagem de problemas não absolutamente objetivos ou bem delimitados e a inexistência de regras de ação completamente preestabelecidas, corresponderia à necessidade de uma compreensão organizacional do tipo criativo. Como se vê, também pode estabelecer-se uma associação entre os dois critérios de análise organizacional de Testa e as características apontadas para a tipologia de problemas de Matus. É necessário reafirmar que apesar do predomínio de uma problemática mal estruturada, alguns problemas e enfoques de ação sanitários ainda podem ser tratados organizacionalmente em um sentido burocrático ou normatizado, como já se afirmou anteriormente.

Pois bem, o reconhecimento da necessidade de uma abordagem criativa da organização impõe sobre nós a responsabilidade de um aprofundamento teórico maior sobre aquilo que denominamos anteriormente de modelos comunicativos. E o desafio se estende à formulação de propostas operacionais mais articuladas para a gerência do setor saúde. Admitimos que nossa análise neste particular é, ainda, preliminar e esboça uma linha de pesquisa exploratória.

2.7. SÍNTESE

Encerramos aqui nossa análise do planejamento situacional de Matus, procedendo a algo como uma síntese. A idéia que defendemos é a de que Matus não tira

o devido proveito de uma parte de sua heterogênea matriz teórica, a saber, dos fundamentos do conceito de situação (que se identificam com variantes da filosofia da existência, da hermenêutica gadameriana e do interacionismo simbólico), e da teoria da ação de Habermas, recolhendo-se, operacionalmente a uma postura estratégica que absolutiza o conflito e que demonstra às vezes traços objetivadores. Deriva-se daí a necessidade do planejamento situacional revalorizar as estratégias de negociação e de cooperação, em prol da legitimidade dos planos. Isto implica assumir uma perspectiva mais descentralizada de mundo, trazendo à tona o mundo social dos atores para além da fria compreensão do planejamento enquanto uma tecnologia que opera situações e regularidades empíricas (passíveis de uma quantificação e instrumentalização). Na verdade, quando Matus fala no horizonte de uma problemática mal estruturada que define a situação do planejamento, ele está se referindo à incerteza, subjetividade e criatividade inerentes à construção dos planos. Porém, parece que na ânsia de uma estruturação, a proposta matusiana exacerba as pretensões controlistas do planejamento e o aproxima de uma abordagem objetivista. Isto fica em evidência quando a comunicação é sublinhada em uma perspectiva um pouco instrumental.

Desta maneira, tentamos aqui sustentar melhor uma tese que sugerimos intuitivamente em outro lugar, qual seja, a da existência de uma "divisão-teórica" no interior da fundamentação matusiana: de um lado, a perspectiva situacional dos atores, policêntrica, comunicativa (razão comunicativa de Habermas e construção social da realidade da fenomenologia), de outro, a perspectiva estratégica de atores regulados por genoestruturas gerais e interagindo conflitivamente segundo prismas objetivizadores (do social ou do outro). Um conhecimento melhor da teoria social de Habermas nos permite entender com maior clareza essa divisão. Matus tenta articular logicamente um tipo de abordagem mais sistêmica, onde a ação racional que prevalece é a weberiana de fins (estratégica), e um tipo de abordagem baseada, por assim dizer, no mundo da vida, onde os atores se conduzem segundo os conteúdos semânticos e as regras pragmáticas da linguagem acumuladas em sua cultura, seu horizonte normativo (incluindo aqui o mundo da vida do trabalho) e sua subjetividade. O problema não está na presença das duas óticas, mas na intenção de integrá-las em uma totalidade teórica (conexa). Esta integração está representada pela subordinação das fenoestruturas e das relações entre elas (relações sociais e organizacionais) às leis básicas do sistema social (genoestruturas). A perspectiva habermasiana "da integração sistêmica dos sujeitos integrados socialmente" chama a atenção para a tensão dialética que se estabelece entre essas duas perspectivas e para a necessidade de reversão da tendência "da colonização do mundo da vida". Para tal efeito, a fundamentação e a expansão da razão comunicativa se tornam relevantes e necessárias.

Ora, nosso objetivo é também mostrar que o corpo teórico de Matus deixa transparecer em vários instantes essa razão comunicativa nem sempre identificada pelos críticos do autor. A incursão que ele faz pela filosofia da linguagem de Austin e Searle assim o demonstra. Na mesma direção operam a concepção das múltiplas perspectivas de análise situacional,[4] totalizadas comunicativamente, e sua argumentação democrática (ou descentralizadora). Neste sentido, a crítica ao caráter reifica-

---

4 Esta concepção, baseada em Allison, já foi mencionada anteriormente.

dor do enfoque estratégico experimenta uma refração. Há conteúdos em Matus que superam o próprio cálculo estratégico em situações de conflito. O conceito de situação é um deles.

Acreditamos que Matus poderia ser resgatado, em função do que foi visto, para uma perspectiva mais comunicativa, caso:

- flexibilizasse as relações existentes entre feno e genoestruturas;
- subordinasse o estratégico ao conceito de situação, no sentido de reconhecer o primeiro como um cálculo apenas parcial.

Em relação a isto, Matus deveria fazer ver que nem toda situação é estratégica; que mesmo uma situação estratégica comporta um momento comunicativo interior a cada um dos atores ou mundos da vida, e, finalmente, que as situações estratégicas podem ser transformadas em situações cooperativas ou negociadas devido à difusão por todos os grupos ou mundos da vida coletivos dos valores inerentes à democracia.

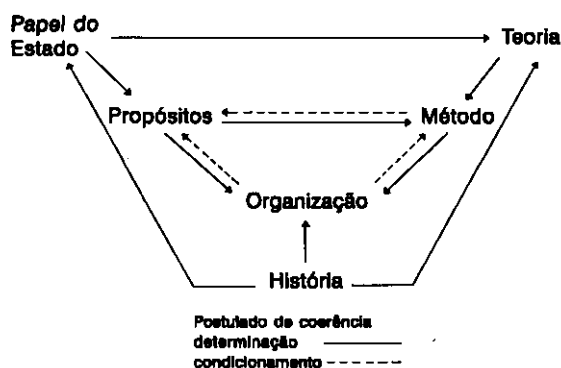
A análise que realizamos do enfoque operacional do planejamento situacional teve a finalidade de formular algumas adaptações setoriais, de sugerir uma maior interação no exercício dos procedimentos e de apontar possíveis lacunas. Temos a impressão de que muitos dos elementos desse enfoque são úteis e fecundos e merecem um trabalho de análise e reconstrução que torne plausível o desempenho mais ágil e simplificado dos mesmos. Não fugiríamos da verdade se disséssemos que este enfoque (e sua base teórica) representa um dos mais aprimorados trabalhos que surgiram recentemente no âmbito da planificação social no continente. Torna-se premente, pensando na sua democratização, reduzir a carga de complexidade do mesmo, considerada sua maior inimiga.

3. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO DE MÁRIO TESTA

3.1. O POSTULADO DE COERÊNCIA

Um dos elementos básicos do pensamento estratégico de Mário Testa é o postulado de coerência (TESTA, 1985:335-337). Este postulado serviria como marco para entender a eficácia virtual (ou a viabilidade) de um método ou de um enfoque de planejamento. Eficácia aqui corresponde à possibilidade de cumprir o objetivo de promover um deslocamento de poder, de caráter transformador.

Para o autor, a viabilidade de um enfoque depende da existência de coerência entre os três elementos nucleares do postulado: os propósitos de governo, o método de planejamento e a organização. Os propósitos podem ser de três tipos: crescimento, legitimação e mudança. O enfoque pode ser normativo ou estratégico. A organização, entendida como um centro de poder, é a consolidação institucional de uma associação de sujeitos (que podem ter interesses comuns ou não) e comporta três formas: burocrática, mista e criativa. O enfoque estratégico supõe como requisitos (ou objetivos) um propósito de mudança e uma organização democrática e participativa. Sua eficácia depende de (ou se verifica a partir) da formulação de objetivos de mudança e da consolidação de organizações criativas, solidárias.

Nas condições do capitalismo latino-americano, esses três elementos estabelecem relações de determinação e de condicionamento características[5]: os propósitos determinam o enfoque e a organização; o enfoque determina a organização e condiciona os propósitos; a organização condiciona o enfoque e os propósitos. Num segundo nível do postulado, o papel do Estado determina os propósitos; a Teoria de Governo (e de Desenvolvimento Social) determina o enfoque; a História determina o papel do Estado e a Teoria; o papel do Estado determina, finalmente, a própria Teoria.

A ineficácia tradicional do enfoque de Planejamento se explica, à luz do postulado, pelos propósitos reprodutivos do Estado, pela falta de uma teoria de governo (que dê conta das situações de transformação social) e pela incapacidade das organizações para estabelecerem normas permanentes ante a mudanças conjunturais ou para determinarem métodos de trabalho (fenômeno da labilidade organizacional). No entanto, a contínua revisão do método – como desafio colocado pelo seu caráter determinado – e a progressiva elaboração de uma Teoria de Governo podem, segundo o autor, gerar um enfoque estratégico capaz de produzir uma institucionalização organizacional e, simultaneamente, práticas organizacionais solidárias. Isto seria possível pela fluidez ou labilidade organizacional e, em conseqüência, pela determinação da organização pelo método.

Entre método e organização seria possível a seguinte relação dinâmica: o enfoque estratégico pode ajudar, inicialmente, a constituir organizações normativas ou com capacidade estruturante (de intervir na História) e estas, por sua vez, podem passar a determinar o método ou o enfoque, invertendo as relações anteriores. A institucionalização organizacional, assim produzida, caracterizar-se-ia pela formalização das relações internas à organização e pela normatização de seus comportamentos e métodos de trabalho. Esta institucionalização viria a equilibrar as relações entre História e organização, produzindo relações de determinação recíproca e implicaria,

---

5 Para o autor, a relação de determinação correspondente à definição dos limites dentro dos quais deve ocorrer um fenômeno e a de condicionamento a uma força impeditiva que limita o que pode acontecer.

por fim, a possibilidade de determinar os propósitos de governo, ao gerar comportamentos determinísticos baseados na aquisição de capacidades profissionais (estabelecimento de um que fazer útil e eficaz). Para Testa, essa institucionalização pode acontecer no sentido democrático, não precisa ser um processo conservador. Uma instituição é conservadora quando está determinada pelos propósitos de Governo e estes privilegiam o crescimento.

Para Giovanella (GIOVANELLA, 1989:64), a labilidade organizativa é principalmente das organizações da classe dominada. O poder que a classe dominada pode dispor de forma permanente é o das organizações que consegue criar e o recurso que possui essa organização é a consciência acerca dos problemas que enfrenta. Organizações com potencialidade transformadora são organizações da classe trabalhadora com consciência de classe, com consciência de seu lugar de classe enquanto dominados, explorados, cuja ética é a ética da solidariedade.

Nesse entendimento, a institucionalização organizacional diz respeito, em última análise (mas não de forma excludente) ao objetivo de promover as organizações da classe trabalhadora (embora isto não seja suficientemente explicitado pelo autor). Diz respeito, ainda, à consolidação hegemônica da ideologia dos trabalhadores (ética da solidariedade), visto que o autor concebe a ideologia como a expressão das formas organizativas ou de poder (como discutiremos mais adiante).

Gostaria de fazer alguns comentários preliminares acerca do postulado:

- Uma objeção bastante recorrente, no meio acadêmico, refere-se à relatividade do conceito de labilidade organizacional. Esta objeção chama a atenção para um papel mais importante da organização, tendo em vista o caráter fortemente burocrático das organizações latino-americanas, e especialmente da administração pública. A ênfase no interno, o caráter processualístico e hierárquico, a tonalidade prescritiva e não funcional dessas organizações erguem uma barreira (de peso muito forte) para a introdução de mudanças e de comportamentos flexíveis e descentralizados. Nesse sentido, falar em fluidez ou labilidade só tem fundamento se com essa expressão se quer indicar a incapacidade para estruturar padrões de comportamento legítimos ou socialmente hegemônicos. Numa outra acepção, pode-se dizer que as organizações latino-americanas são fortemente normativas, dotadas de uma inércia processual que consolida os propósitos de reprodução e os enfoques prescritivos;
- Considerando essa objeção e a possibilidade de que as relações entre os elementos do postulado variem dinamicamente, talvez seja melhor conceber essas relações como sendo de mútua interação. Parece que o autor atribui pesos diferenciados a essas relações no intuito de justificar a possibilidade de uma atuação inicial do enfoque sobre a organização (e, posteriormente, sobre os propósitos de governo), no sentido de desencadear um deslocamento de poder. Mas, colocar as relações no mesmo nível, em nenhum momento exclui essa possibilidade;
- Há uma grande similaridade entre o postulado de coerência de Testa e o triângulo de governo de Matus (MATUS, 1987:33-35). Segundo este último, a arte de conduzir implica articular coerentemente os propósitos ou o conteúdo propositivo do Governo (P), a capacidade de governo (C), correspondente aos métodos, técnicas e habilidades de gerência, administração e planejamento, e a governabilidade do sistema (G), equivalente à proporção das variáveis do sistema social

controladas e não controladas por um ator específico (quanto mais variáveis controladas maior é a G e vice-versa). Para Matus, esses elementos interagem reciprocamente e suas características se referem a atores concretos. A capacidade de governo pode aumentar a governabilidade e permitir a melhor formulação e realização de determinados propósitos. A governabilidade depende dos propósitos: para propósitos mais complexos, a G é, em geral, menor (e para os menos complexos, a G é maior) e, por outro lado, uma menor governabilidade sugere a necessidade de um enfoque estratégico (enquanto uma maior G sugere condutas normativas) etc. Pois bem, a diferença que se observa está relacionada com a significação da governabilidade. Em Matus, a governabilidade refere-se ao controle de mais ou menos variáveis de poder das organizações, entendidas como subsistemas sociais. Em Testa, o "controle" organizacional é sinônimo da institucionalização de formas criativas, democráticas e solidárias de organização, ou seja, é sinônimo da hegemonia ou liderança de um grupo sobre as mesmas (componente ideológico sobrevalorizado);

- Seria interessante que Testa reafirmasse no próprio postulado de coerência esse componente ideológico da institucionalização organizacional proposta, para não dar a impressão de que esta se define em termos da mera formalização ou normatização de condutas e procedimentos, o que não se distancia necessariamente do modo burocrático. Institucionalizar implicaria, portanto, a capacidade de estruturação de normas legitimamente reconhecidas em contextos comunicativos. Desta maneira, o caráter hierárquico do modo burocrático não faria parte do objeto perseguido;

Entretanto, o mais polêmico do postulado de coerência se vincula à compreensão do processo de institucionalização das organizações como determinado pelas práticas referidas à produção. Isto tem a ver com a compreensão da ideologia como uma concepção do mundo que se consolida, em geral, no interior das práticas organizativas ou de poder (que o autor desenvolve fora do postulado de coerência).

3.2. AS FORMAS ORGANIZATIVAS E SUA SIGNIFICAÇÃO SOCIAL

Testa parte da premissa de que os sujeitos se estruturam como formas de saber ou consciência através das práticas sociais produtivas. Esta ideologização comporta vários níveis ou degraus:

– Em primeiro lugar, os sujeitos individuais transformam-se em sujeitos sociais como decorrência do componente abstrato do trabalho em geral. É o trabalho, considerado como relação de poder ou relação social, que constrói os sujeitos, no seguinte sentido: "*um sujeito se auto-construirá como dominado ou dominante na medida que a forma organizativa de seu processo de trabalho abstrato o impulsione em uma ou outra direção*". (TESTA, 1986)[6] (*apud* GIOVANELLA, 1989:101).

6 Testa, M. *Pensamento Estratéico y Lógica de la Programacíon*. Estratégia y Programacíon, Buenos Aires, 1986. (mimeo)

Assim, segundo o autor, um trabalho realizado em condições autoritárias constrói sujeitos autoritários;

- Em segundo lugar, os sujeitos sociais se transformam em sujeitos coletivos – grupos ou classes – como decorrência das práticas de trabalho concreto. É no exercício do trabalho voltado para a produção de uma utilidade concreta que os sujeitos sociais reconhecem suas identidades ou interesses comuns;

Nas próprias palavras do autor:

todo individuo se constituye como sujeto através del proceso de ideologización que se produce por las condiciones generales en que se realiza su proceso de trabajo (su trabajo abstracto); la transformación de un sujeto individual en un sujeto coletivo – grupo o clase – va a depender de los intereses comunes del conjunto, los cuales estarán relacionados, casi siempre – por lo menos en los países capitalistas, subdesarrolados y dependientes – con las circunstancias generadas en las condiciones específicas en que se realiza el proceso de trabajo conjunto (el trabajo concreto) (TESTA, 1989:39).

- Em terceiro lugar, os sujeitos sociais coletivos se transformam em atores sociais na medida em que "buscam um espaço na sociedade ou na sociedade civil", isto é, como decorrência de sua participação nas relações de poder. É no contexto da ação estratégica, problematizando as relações sociais, reivindicando espaços de poder e lutando pela transformação social, que os sujeitos coletivos se configuram como atores sociais. Nesse contexto, os atores se envolvem na tomada de decisão política (sociedade política) ou no desenho estratégico de ações nos diversos terrenos da atividade social (sociedade civil);

O comum denominador destas práticas organizativas é a sua referência às relações sociais de produção. Como diz Testa: "*A prática dentro do processo produtivo constrói a consciência do sujeito e esta consciência reproduz no processo reprodutivo a forma de poder contida naquela prática*" (TESTA, 1986)[7] (*apud* GIOVANELLA, 1989:100). As relações componentes das formas organizativas das práticas internas às organizações conformam, portanto, os seus sujeitos e estendem-se à sociedade através das práticas sociais reprodutivas ou práticas sociais que as pessoas realizam fora da esfera do trabalho.

Nossa crítica a Testa reside na generalização que ele realiza das práticas organizativas referidas à produção. As outras práticas sociais (o terceiro nível de ideologização) são, destarte, subsumidas na categoria trabalho. Sua especificidade se esvai. Se o objetivo do autor é frisar que o processo de socialização não depende exclusivamente da família e da formação educativa (formas que equivocadamente insere no âmbito do controle estatal), mas se completa e redefine no âmbito do trabalho e das práticas sociais reprodutivas, a excessiva ênfase nestas últimas instâncias (especialmente nas relações de produção) conduz, porém, a uma subestimação de quais-

---

7 Testa, M. *Estraégia y Programacíon*. (mimeo)

quer formas privadas ou públicas de ação que transcendam o Estado e o sistema econômico.

Ao sobrevalorizar a categoria trabalho e especialmente seu componente abstrato – que define o lugar de formação das classes como categorias "em si" – , o autor cai em algumas contradições. Diz ele, por um lado, que formas autoritárias de trabalho geram indivíduos autoritários (o que é um pouco mecânico, porque elas também podem gerar indivíduos reprimidos ou deprimidos, por ex.) e que dificilmente se concebe a eliminação imediata dessas formas. Por outro lado, afirma que a transformação social – como possibilidade histórica – radica-se na conformação de uma ética da solidariedade imanente às organizações da classe trabalhadora. É difícil imaginar esta última possibilidade, no nosso entender, se não se atribuir às práticas políticas e ideológicas a capacidade de questionar e superar as características gerais das formas de trabalho abstrato e, principalmente, as injunções ideológicas que Testa lhes atribui.

Novas formas de organização produtiva, que contribuam para a consolidação de uma ética solidária do trabalho, implicam necessariamente em uma antecipação ideológica. Esta antecipação pode dar-se, sim, no contexto de organizações perpassadas pelo espírito da associação criativa, democrática e solidária dos trabalhadores e dos indivíduos sociais, isto é, no seio dos partidos e associações livres e de todas as formas institucionais daquilo que chamamos de mundo da vida. Este último tipo de organizações, todavia, tem uma especificidade que não se deixa capturar absolutamente pelo trabalho. O trabalho pode oferecer os motivos para uma reflexão superadora (os motivos negativos da exploração) e agir como instrumento de solidariedade mecânica (de agregação primária de interesses), mas as fontes da solidariedade orgânica, isto é, reflexiva, dos conjuntos sociais, devem ser buscadas no agir comunicativo ou na interação humana como práticas sociais diferenciadas.

O agir comunicativo pode ser entendido, neste contexto, como a gênese de concepções que antecipam novas realidades de trabalho ou, utilizando a nomenclatura de Testa, como a fonte de um saber que se antecipa a uma prática organizativa. Entretanto, o agir comunicativo não se limita a atualizar e problematizar situações exclusivamente referidas ao trabalho, mas está presente em outras situações em relação às quais os agentes se envolvem assumindo outros papéis (para além do papel de trabalhador), como o de cidadão, consumidor, cliente do Estado, membro de uma família, associação esportiva etc. Testa submete os outros papéis que o trabalhador assume fora do trabalho, na esfera privada ou pública do mundo da vida, exclusivamente à própria esfera do trabalho. Não reconhece que o mundo da vida do trabalhador constitui-se da acumulação de produtos simbólicos que resultam do exercício comunicativo de todos esses papéis, exercício que pode gerar identidades sociais que não devem ser compreendidas como uma mera função do desenvolvimento da estrutura técnica de produção e da relação de propriedade econômica.

Entender o saber como oriundo de uma organização só pode ser aceitável se por organização se entender aqui o agir comunicativo ou sua sede: o mundo da vida. Mas, neste caso, essa particular "organização" (no plural) se diferencia da organização produtivo-econômica e não pode ser reduzida a esta última.

O próprio Testa faz menção a vários componentes do mundo da vida, problematizando, porém, a possibilidade de sua autonomia. Já vimos que se refere à fa-

mília e à formação educacional como duas instituições socializatórias básicas. A diferença, para nós, está no fato de que o papel dessas instituições não se esgota quando os sujeitos entram na produção e não se deixa assimilar completamente a uma função de dominação do Estado.

Por outro lado, o autor cita vários movimentos e realidades associativas que podem representar poderes que não estão em relação com o espaço exclusivo de poder com maiúscula, isto é, com a sociedade política ou com o Estado, mas vacila em atribuir a esses poderes um significado de ação que não seja o da ação estratégica:

> *Dado que existe un ambito privado, que por definición escapa al espacio que constituye el Estado, habría la possibilidad de la constituición de un poder que no estuviera en relación con el mismo – el exemplo obvio es el de las relaciones interpesonales –, pero un somero examen de alguns de los processos que estan ocurriendo en muchos de los paises capitalistas – y también las socialistas – nos hace revelar un panorama que desmiente nuestra impresión inicial... Es impossible hacer un examen en profundidad de este tema – no porque no lo merezcam, pero nos desviaria por completo de la intención perseguida – pero anotaremos sólo algumas ligeras reflexiones a modo de llamado de atención: institucionalización de nuevas costumbres sexuales, movimientos de liberación no tradicionais, defesa de la ecologia, son algunos de los ámbitos que han pasado de la esfera privada a la pública, incorporándose a la sociedad civil através de su institucionalización en primer lugar y transformandose en un problema de Estado a poco andar. Estos movimientos tienen em muchos casos (como es natural) su correlato legislativo (leyes que hacen al status de minorías o de cuestiones hasta ahora al margen de la preocupación gubernamental e estatal)... Como contrapartida de esta incorporación de lo privado a lo público, se produce un movimiento inverso que privatiza lo público – en el terreno de la economia, la cultura y hasta la política, através de la informática –, lo cual tiene numerosas manifestaciones que no vamos a analisar, pero que marcan también una manera de inmiscuirse – El Estado – en la intimidad de los comportamientos personales* (TESTA, 1989:29).

Se, em princípio, Testa reconhece a possibilidade de surgimento de associações que se pautam pelas suas próprias ordens normativas, imediatamente se encarrega de inseri-las na lógica do poder do Estado. Desta maneira, responde negativamente ou com evasivas à pergunta que se coloca sobre a possibilidade de um poder alternativo ao Estado (neste ponto não fica claro se está se referindo à sociedade política ou à sociedade civil).

De qualquer maneira, esta referência nos permite encadear a idéia habermasiana do poder comunicativo: devemos distinguir, ao lado do trabalho e do sistema administrativo, correspondentes aos dois médiuns sistêmicos, todas as associações e organizações que se constituem através de relações lingüisticamente mediadas. Tendo como denominador comum o fato de serem formas de integração social, essas

associações estabelecem trocas com os sistemas de ação racional, porém não se deixam diluir na lógica destes últimos, apesar do fenômeno da colonização sistêmica que Testa nitidamente expressa quando exacerba o poder de interferência do Estado (sobre todas as relações intersubjetivas). Ou seja, essas associações não deixam de supor práticas autônomas ou diferenciadas pelo fato de também se expressarem em nível do Estado. As próprias organizações sociais ou políticas dos trabalhadores devem ser consideradas formas de relações intersubjetivas onde se processa um agir comunicativo que elabora reflexivamente o material do trabalho, os assuntos públicos e todas as questões ligadas aos vários papéis normativos que o trabalhador cumpre em um sociedade complexa. Nesta dimensão, essas organizações realizam um distanciamento crítico do trabalho e do poder com maiúsculo, afirmando-se positivamente no plano comunicativo (ou desenvolvendo formas de solidariedade de grupo).

Quando Testa discute, ainda, a questão da cultura como "problema estratégico", aflora, ainda, a importância daquilo que ele chama de cultura que não é técnica – a cultura sem sobrenomes. Esta cultura prática:

> *queda definida mediante las atitudes que una comunidad tiene respecto de todas las cuestiones cotidianas que inciden sobre ella: relaciones inter familiares, con el trabajo, uso del tiempo libre, educación, religión, amistad, música, plástica, deporte, etc., dentro deste cúmulo de cosas diversas es fácil percibir una dimensón histórica: la influencia de las grandes vivencias comunes, tradiciones, valores consagrados y personajes reconocidos como heróes nacionales, que en los países de larga y densa história tiende a manterse através del tiempo sin cambios de alguna relevancia. En países donde ello ocurre puede decir-se que tienen una cultura autónomia, que existe un caráter nacional que lo distingue de otras circunstancias y lugares. Al mismo tiempo, resulta fácil pensar que que esta cultura es una de las bases sobre las que asienta el país futuro* (TESTA, 1989:54).

A cultura prática (que pode ser questionada ou não é tão inamovível) interatua sistematicamente com a cultura técnica ou da produção (às vezes criticamente) e ambas representam, na nossa perspectiva, aquele saber de fundo que, assumindo a forma de elaborações lingüísticas, pré-condiciona o desenvolvimento das forças produtivas e das formas de interação social. Neste componente do mundo da vida, o agir comunicativo se especifica com grande nitidez.

Apesar de reconhecer estes componentes, Testa não os destaca devidamente do trabalho e do Estado, como práticas culturais, socializatórias e normativas diferenciadas. Diante da expressão que em razão disto adquirem o poder e a produção econômica, o agir comunicativo (do cotidiano das relações intersubjetivas) volatiliza-se.

O poder é uma categoria central na análise do autor (GIOVANELLA, 1989:85-87). Existe enquanto poder societário, radicado nas relações sociais de produção e consubstanciado na esfera política do Estado (como dominação). Mas também existe no nível das práticas dos sujeitos sociais no interior das organizações, enquanto um

poder cotidiano. Expressões específicas deste último são o machismo e a prepotência nas relações interpessoais e mais genericamente a rede foucoutiana de micropoderes que esquadrinha e controla o cotidiano das pessoas. Neste caso, o autor se refere ao poder cotidiano enquanto forma de dominação molecular, enquanto restrição de algum grupo ou pessoa. Mas, para Testa, o poder cotidiano também pode comportar uma afirmação positiva de poder: a constituição de práticas microorganizacionais solidárias e democráticas pode ajudar a construir a base democrática necessária à reformulação do poder societário (ambos poderes estão mutuamente implicados).

Entendemos que um dos problemas mais importantes da análise específica do autor é a subordinação que faz (de maneira implícita) dos micropoderes ao macropoder ou poder societário. Discutindo a natureza do poder cotidiano ou intraorganizacional (no campo da saúde), Testa admite que os micropoderes não têm uma transparência ou identidade social clara (no sentido de classe). Mas termina rendendo-se a uma análise classista bipolarizada. Assim, o objetivo do diagnóstico estratégico no interior dos serviços de saúde será o de: "*revelar qual é a estratégia de dominação do pólo dominante, qual a resposta do pólo dominado, a composição desses pólos, a conformação da rede de micropoderes que expressa essas duas estratégias e a inserção destas na disputa pelo poder societário*". (TESTA, 1986)[8] (*apud* GIOVANELLA, 1989:150). O poder cotidiano articula-se, desta maneira, à expressão de classe do poder societário. A sua especificidade termina sendo uma variação do poder que se estabelece nas relações de produção, em nível geral. Há aqui um evidente reducionismo. E, por outro lado, essa análise ainda se processa no âmbito da expressão estratégica de poder (da luta entre oponentes). Diante disso, ganham importância algumas indagações: qual é o fundamento de formas solidárias e positivas de poder? Como superar a dominação (nas suas expressões macro e micro), em termos de um projeto de integração social? Se atribuirmos ao poder cotidiano a capacidade de elaborar reflexivamente – em termos de um agir comunicativo – as situações problemáticas e deformadas da sociedade e de superá-las tendo como base o entendimento, poderemos responder essas interrogações sem que seja necessário procurar uma alternativa ligada ao desenvolvimento imanente da produção econômica ou à conquista formal do Estado (através de uma luta estratégica), embora esta alternativa também possa estar presente. O fundamento dessa capacidade estaria representado pelas instituições do mundo da vida e mais genericamente pelas capacidades culturais, normativas e individuais dos grupos sociais. Estes plexos históricos, que têm uma densidade simbólica real, poderiam explicar a possibilidade de uma práxis solidária, agregativa. É o poder comunicativo de Arendt e Habermas, que referimos anteriormente. A expressão deste poder teria que ser concebida como plural e descentralizada (não adscrita apenas às relações centrais e totalizadoras do sistema de propriedade e do poder administrativo dominantes).

Testa, entretanto, continua vinculado ao paradigma da sociedade do trabalho, na sua versão clássica. Aplica-se, neste caso, a crítica que Offe realiza, alertanto para a dificuldade empírica de entender o trabalho como uma categoria homogênea

---

8 Testa, M. *Estratégia y Programacíon*. p. 23. (mimeo)

e para a relatividade de uma ética imanente ao trabalho. Ética essa que corresponde à ideologia da classe dominada, segundo Testa.

Pensamos que, ao não encontrar um fundamento alternativo (ao trabalho) para as relações ideológicas, ou melhor dito, para as relações simbólicas, Testa termina subordinando a comunicação à ação instrumental e estratégica e revalorizando implicitamente a perspectiva de dominação do poder cotidiano em face de sua afirmação positiva. O conceito de mundo da vida de Habermas é um bom fundamento para essa afirmação positiva (a da hegemonia cultural).

Ao não trabalhar devidamente com a perspectiva dos atores que sustentam formas solidárias de reconhecimento comunicativo do mundo, o autor termina sobrevalorizando a perspectiva sistêmica. Analisa, desta maneira, a ideologia e toda forma de prática social através das categorias sistêmicas poder e sistema econômico. A ideologia remete, então, às práticas de poder ou organizacionais, sobredeterminadas pelo mundo produtivo. Generaliza e sistematiza forçadamente a diversidade de práticas sociais, fazendo com que sua análise não permita dar conta de fenômenos "organizativo-ideológicos", como por exemplo a religião e o espiritualismo (este não necessariamente ligado à instituição igreja), os quais mantêm com o trabalho uma relação distante ou inexistente (e não podem ser apreendidas desde uma ótica organizacional estratégica). O poder e o trabalho adquirem, assim, o significado de categorias totalizadoras ou oniformes.

A questão da criação de formas solidárias, democráticas e criativas de organização, colocada pelo postulado de coerência como condição para a mudança social, assume agora uma compreensão menos econômico-determinista, à luz da crítica anterior. Esse propósito não deve ser visto como resultado imediato do trabalho, categoria ampla demais e pouco operacional, mas como correlato de um agir comunicativo que se define principalmente no nível três de ideologização de Testa (e dentro dele, no nível da sociedade civil), que nós denominamos de mundo da vida. É no espaço dos partidos e das associações livres, dos meios de comunicação espontâneas, das formas públicas e privadas do mundo da vida (enquanto práticas não produtivas ou laborais), que o material do trabalho é elaborado reflexivamente, junto com outros materiais, tão ou mais importantes (e isto deve ser frisado), produzindo-se éticas ou formas de hegemonia. No ato do produzir ético ou normativo, a esfera do trabalho e a subseqüente perspectiva das classes (em si) e dos grupos sociais são incorporadas e, simultaneamente, superadas. O que Testa chama de consciência de classe para si representa uma forma de superação reflexiva dos constrangimentos do trabalho abstrato e um projeto de eliminação das desigualdades que supõem o fundamento de um agir comunicativo, como elemento externo ao trabalho. As práticas organizacionais ou comunicativas do mundo da vida têm uma lógica independente do trabalho. Testa define hegemonia, gramscianamente (GIOVANELLA, 1989:320), como a elaboração reflexiva do material do trabalho (para nós, superadora da determinação do trabalho). Ora, isto não é sinônimo de que a hegemonia está na fábrica. A diferenciação extrema da categoria trabalho e a mudança radical dos padrões produtivos (fenômenos modernos interligados), assim como a necessidade de salientar a autonomia da interação social ou da perspectiva micrológica dos atores do mundo da vida (poder cotidiano), sugerem os equívocos de uma tal afirmação (que Testa não faz, mas incorpora).

Testa afirma que para acabar com o poder, com as relações de dominação, é necessário ter e fazer um uso estratégico do poder (GIOVANELLA, 1989:81). Isto é sinônimo de assumir uma posição de classe e acumular poder para enfrentar as situações de um conflito com os dominadores. Isto é verdadeiro, descontando a relatividade do conceito de classe. Entretanto, a constituição de formas criativas, solidárias e democráticas de organização supõe uma "*interação interna às classes populares, objetivando produzir atores conscientes, portadores das ferramentas necessárias à sua emancipação: atores com competência comunicativa, livres de deformações ideológicas*" (GIOVANELLA, 1989:351). Neste caso, a ação estratégica cede lugar ao agir comunicativo, ao diálogo, à construção conjunta, à ação interativa não instrumental. Agir estratégico e agir comunicativo se superpõem e se separam. Quando Testa coloca a democratização e a participação como os dois *a prioris* (definição nossa) das estratégias de consolidação institucional de uma mudança (GIOVANELLA, 1989:293-301), está destacando a comunicação dos possíveis condicionantes da estrutura produtiva. A interação se destaca do trabalho ao antecipar novas formas de trabalho (que a atualidade laboral desmente) e servir como a base de um poder que aponta positivamente para a agregação social.

3.3. O PODER SETORIAL EM MÁRIO TESTA

O poder tem uma dupla dimensão: é uma capacidade de controlar recursos e, portanto, de produzir fatos (com esses recursos); é uma relação social na medida em que esses recursos são possuídos desigualmente (conflito na apropriação desses recursos).

Setorialmente, o autor identifica três tipos de poder:

- O técnico, que corresponde ao controle do saber técnico, nas suas diversas acepções: clínico, sanitário, administrativo e teórico. Este saber circula em vários âmbitos (docência, investigação, serviços etc.), em diferentes proporções;
- O administrativo, que corresponde ao saber de normas, organizacional, e ao manejo dos recursos econômicos, especificamente aos fluxos sociais do financiamento setorial;
- O político, que corresponde principalmente aos recursos ideológicos, ao saber que desencadeia práticas mobilizatórias (em defesa de interesses) e que se consubstancia em determinadas formas organizacionais; em segundo lugar, distinguem-se aqui os recursos de poder político, de sanção e mobilização (votos, militantes, capacidade coercitiva etc.) (TESTA, 1985:335-365);

Em relação ao poder político, Testa distingue, além da dicotomia societário/cotidiano, algumas formas resultantes da combinação de dois tipos de saber e de dois tipos de prática. Esses dois tipos de saber são o empírico (produto da experiência, não refletido) e o científico (formalizado na sua aquisição e produto de uma reflexão). Os dois tipos de prática são a dominação (imposição normativa) e a hegemonia (realização de um projeto político através da aceitação ideológica da proposta por um grupo social significativo). As quatro formas são:

prática / saber	dominação	hegemonia
empírica	– machismo e prepotência	– organização não classista – liderança
científico	– burocracia – ditadura	– poder político de classe

Os enfoques científicos que correspondem às duas formas de prática são o racionalismo, como base ideológica para uma prática de dominação, e o materialismo dialético, como base para uma prática hegemônica.

Diz o autor que o poder político assume as formas empírico-hegemônico científica de dominação e científico-hegemônica, ao passo que os poderes técnico e administrativo produzem as formas empírico de dominação, empírico-hegemônica e científica de dominação. Ou seja, entre os três poderes há interseções que possibilitam o deslocamento virtual das formas técnicas e administrativas de poder para as formas científico-hegemônicas, próprias do poder político de classe. Esse quadro dá lugar a uma série de questionamentos e de dúvidas:

- porque o machismo não pode ser entendido como uma forma política de dominação no nível do cotidiano?
- porque a mobilização de recursos tecnológicos, organizativos e econômicos não faz parte, em primeira instância, do desenvolvimento de um projeto político de grupo?
- nessa classificação, onde fica a democracia enquanto expressão de um pacto de classes, ou seja, da democracia enquanto um regime que não é um poder estrito de classe no sentido da hegemonia da classe trabalhadora?
- o que dizer das experiências de poder da classe trabalhadora não hegemônicas (socialismo real)? A sua fundamentação (a alegada) no materialismo dialético, corresponde a uma leitura equívoca do mesmo?
- é possível juntar numa mesma forma de poder a ditadura e a burocracia (algumas das quais são mais legítimas, segundo o próprio autor)? Ou assumir que o racionalismo ajuda a fundamentar uma ditadura?
- a liderança (da forma empírico-hegemônica) corresponde à liderança carismática? Sendo assim, ela não pode associar-se à forma burocrática também?

O autor está consciente dessas dificuldades, principalmente da não correspondência entre essas formas de poder e tipos organizacionais claros. Por isso, ele afirma que, salvo a forma burocrática, as outras formas de poder correspondem a estruturas heterogêneas, o que dificulta sua compreensão (porque não há teoria organizacional) e a definição de comportamentos adequados em face delas. De qualquer maneira, podemos estabelecer que o tipo organizacional correspondente à forma científico-hegemônico é o criativo (talvez não acabado do ponto de vista teóri-

co). E o que os espaços situados à direita do quadro põem em relevo é o agir comunicativo não deformado.

Interessa-nos destacar a dificuldade implícita na separação entre o técnico-administrativo e o político. Talvez isto se deva a um artifício ou à vontade de frisar a especificidade das formas técnicas e administrativas. Mas não se pode abstrair, a partir daí, o conteúdo político virtual da mobilização dos recursos tecnológicos, organizativos e econômicos. Diante disso, podemos entender o poder político como um conjunto de acumulações variadas, cuja diversidade Testa bem identifica:

Poder político (no sentido da viabilidade política de um projeto)	– recursos tecnológicos: saber técnico e capacidades físicas de produção. – recursos organizativos e econômico-financeiros; – recursos ideológicos; – de sanção e mobilização;

Esta concepção (mais matusiana) de poder coloca os vários recursos na posição de elementos dos quais depende a capacidade de mobilização dos atores sociais. Ora, esta visão multidimensional do poder não pode escamotear a especificidade de cada recurso de poder e o fato de que em função da situação contingente o peso específico de cada recurso varia dinamicamente. É importante, ainda, salientar a existência de múltiplos condicionantes entre esses recursos.[9]

Esta classificação enfeixa, finalmente, recursos que podem ser tratados instrumental ou estrategicamente do ponto de vista da escassez de meios empíricos de coordenação da ação (econômicos, político-administrativos e burocráticos) e recursos que supõem a escassez ou insuficiência de meios de convencimento (recursos simbólicos). A grandeza da análise de Testa reside na importância que atribui à função de produzir o consenso com base na comunicação. Neste sentido, Testa concorda com a idéia de um planejamento comunicativo de Habermas:

> *um processo emancipador que acumule motivações e vontade política ao nível da consciência do povo. Para Habermas, o que se necessita alcançar é um governo racional baseado no desenvolvimento de uma consciência cívica e não na condução adequada de um número cada vez maior de controles sobre a sociedade. Deve-se avançar não no caminho de aumentar uma força central que planifica e sim no sentido de atingir, níveis superiores de reflexão através da ação consciente do povo*

---

9 Da mesma maneira, cada tipo de poder específico poderia ser destacado dos outros e correlacionados com todos eles.

que luta por sua liberação... o plano só tem sentido na medida em que proporciona uma linguagem e uma estrutura comunicativa na qual o povo debate sua história e seu futuro (TESTA:74)[10] (*apud* GIOVANELLA, 1989:50).

Nossa crítica, porém, é a de que Testa deriva logicamente a comunicação (e os recursos simbólicos ou ideológicos) do universo do trabalho.

Pensamos, por fim, ser necessária uma maior desagregação do quadro dos tipos de poder, pois a excessiva agregação da informação, explicável por uma certa tendência do autor aos quadros de dupla entrada, implica misturar formas políticas às vezes bem diversas (burocracia legal e ditadura) e, por outro lado, em isolar elementos não tão desassociados (poder político de classe e ditadura).

3.4. O DIAGNÓSTICO DE SAÚDE DO AUTOR (GIOVANELLA, 1989:199-245)

Testa propõe três diagnósticos: administrativo, estratégico e ideológico, ligados respectivamente aos propósitos de produtividade, mudança e legitimação. Os dois primeiros implicam a análise das quatro categorias setoriais: o estado de saúde, a situação epidemiológica, os serviços e o setor como um todo.

O diagnóstico administrativo está representado, no que diz respeito ao estado de saúde, pela caracterização tradicional da epidemiologia descritiva. Em relação à situação epidemiológica este diagnóstico é uma análise de risco, baseada nas categorias da visão ecológica da saúde. No que tange aos serviços, o diagnóstico administrativo corresponde e à análise da produção, da produtividade e do seu impacto sobre o nível de saúde à análise da relação recursos/população (no nível dos serviços isolados). A eficiência e a eficácia dos serviços é o seu objeto. Quanto ao setor, o diagnóstico específico objetiva analisar a organização setorial a partir da norma da regionalização dos serviços de saúde e discernir os níveis de cobertura das modalidades assistenciais específicas e do conjunto.

O diagnóstico estratégico é uma análise da estrutura de poder. Em relação ao estado de saúde, procede recompondo as taxas tradicionais, incluindo no denominador grupos sociais mais ou menos homogêneos do ponto de vista das condições de existência, para assim explicitar diferenças sociais na distribuição da morbimortalidade. No que tange à situação epidemiológica, este diagnóstico objetiva estabelecer perfis epidemiológicos de classe (através de estudos históricos) e formas de transição demográfica importantes do ponto de vista do comportamento das taxas demográficas e epidemiológicas, discriminando-as socialmente. No âmbito dos serviços, o diagnóstico estratégico visa discernir os micropoderes organizacionais de maior peso (que em geral coincidem com regiões não normatizadas ou não regulamentadas) e as alianças que se estabelecem entre os vários grupos de serviços. A consideração diferenciada da eficiência como norma pelos grupos de direção e pe-

10 Testa, M. *Pensar en salud*. Buenos Aires. (mimeo)

los grupos operativos (estes, em geral, se preocupam mais com esta norma) pode expressar aqui um conflito importante. A análise do poder no nível dos serviços é, principalmente, uma análise da distribuição do poder técnico e administrativo, que deve se preocupar também com a discriminação das correspondências classistas das alianças (em que medida as alianças intraserviços observam as clivagens de classe, socialmente dominantes). No que diz respeito ao setor, a análise estratégica se preocupa com a constituição histórica das modalidades assistenciais e suas políticas específicas (as genoestruturas específicas do setor, para Matus) e com os fluxos sociais do funcionamento setorial. Neste último particular, o diagnóstico consiste em distinguir os principais grupos sociais envolvidos:

- no financiamento do setor ou subsetor (fonte de);
- na canalização dos recursos;
- na destinação dos recursos (benefícios obtidos pelos grupos específicos);

A homogeneidade de classe social ou de grupo revela a estabilidade da forma de financiamento em pauta e a(s) heterogeneidade(s) revela(m) conflitos e formas de apropriação diferenciadas.

A análise estratégica do setor é aquela que mais se aproxima de uma análise classista, de caráter societário.

Resumindo, o diagnóstico estratégico é uma análise dos atores ou dos grupos de poder, dos seus interesses ou orientações e de sua disposição de recursos de poder.

O diagnóstico ideológico não deixa de ser um diagnóstico estratégico. Só que se concentra no estudo das formas de saber setorialmente vigentes que legitimam determinadas práticas de saúde específicas. E realça, ainda, suas ligações com as ideologias socialmente dominantes.

O diagnóstico ideológico estabelece associações mais prováveis entre as formas de saber setorial, as ideologias dominantes e as formas de prática setorial-organizacional. Haveria três saberes básicos: o biológico, o ecológico e o social (o da determinação social da saúde e dos serviços). O saber biológico suscitaria, mais provavelmente, uma prática médica individual (no curativo e preventivo); estaria talvez mais ligada à ideologia de classe dominante e a formas organizacionais burocráticas (organizações de consciência de classe em si). O saber ecológico agregaria as práticas sobre o meio ambiente, estaria ligado a formas organizacionais frouxas, corporativas, e situar-se-ia a meio caminho entre a consciência de classe em si (dominante) e a consciência de classe para si (consciência plena de classe dominada). O saber social, além de propiciar a possibilidade de mudanças nas práticas sociais sanitárias, estaria ligado à consciência de classe para si, à ideologia da classe trabalhadora, e permitiria formas organizacionais criativas.

Apontamos como ponto positivo do diagnóstico de saúde de Testa a discriminação e o uso social de várias categorias de análise estritamente sanitárias, como por exemplo:

- a reconstrução das taxas epidemiológicas segundo critérios sociais;
- a análise dos fluxos de financiamento, como acumulações sociais;

- os saberes setoriais, como acumulações ideológicas;
- os recursos de poder especificamente tecnológicos (a distribuição do saber técnico), como acumulações tecnológicas (e simbólicas);

Nossa crítica se dirige a alguns pontos que colocamos a seguir:

- o diagnóstico é excessivamente abrangente e detalhado, assumindo em determinados momentos ares de pesquisa;
- o diagnóstico não precisa um enfoque situacional, no sentido de se assumir enquanto um recorte problemático da realidade;
- o diagnóstico separa de uma maneira muito nítida o administrativo do estratégico e do ideológico, coisa que na prática não é tão fácil ou recomendável;
- pelos motivos anteriores, a síntese diagnóstica é extremamente complexa e aparece como uma reedição do diagnóstico estratégico (só que articulando, nesta fase, os outros diagnósticos);
- o diagnóstico ideológico, por fim, realiza associações nem sempre claras, como por exemplo entre a visão ecológica da saúde e as organizações de tipo corporativo, e reduz a ideologia a duas formas simples, polares: ideologia de classe dominante e dominada, redução essa que é corrente com a sua perspectiva bipolar de estrutura social, fundamentada nas categorias amplas demais de capital e trabalho;

As dificuldades operacionais seriam evitadas caso desde o início o diagnóstico englobasse as três dimensões específicas e se definisse como situacional.

3.5. AS PROPOSTAS PROGRAMÁTICO-ESTRATÉGICAS E ORGANIZACIONAIS (GIOVANELLA, 1989:270-301)

O diagnóstico de saúde se constitui na base da formulação programático-estratégico de Testa. Esta formulação corresponde aos momentos normativo e estratégico do enfoque de Matus.

Testa concebe o processo de imposição de uma mudança planejada como uma interação entre três tipos de programas:

- o programa de abertura;
- o programa de avanço; e
- o programa organizativo (ou de consolidação);

O programa de abertura tem como objetivo viabilizar a proposta normativa ou programática de mudança, representada pelo programa de avanço. O programa de abertura inclui o desenvolvimento de ações materiais localizadas sobre pontos específicos do avanço (alguns problemas de saúde e organizacionais) e o desenvolvimento de formas de discussão objetivando a tomada de consciência acerca da importância e necessidade do avanço. Projetos tático-processuais ou projetos viabiliza-

dores (de avanço) não necessariamente ligados à formulação programática estrita também fazem parte da abertura.

O programa de avanço representa a proposta normativa e inclui programas específicos de problemas setoriais, delimitados temporalmente, e uma formulação global, a ser atingida com o correr do tempo, não tão precisável temporalmente, qual seja um determinado modelo de Reforma Sanitária ou de mudança global setorial.

O programa de consolidação representa a constituição progressiva de novas formas organizacionais que vão sendo criadas concomitantemente ao desenvolvimento dos programas de abertura e de avanço. Essas formas organizativas expressam estrategicamente a consolidação de novas práticas à luz do trabalho ideológico, comunicativo. As formas criativas de organização são a situação-objetivo deste processo. Como estratégias permanentes deste programa, Testa assinala a democratização interna e a participação para fora (dos serviços), como dissemos em outro lugar.

Tempos técnicos e tempos políticos interagem permanentemente em cada nível programático, colocando a necessidade da coerência entre o desenvolvimento das forças técnicas de produção, com tempos delimitados e mais curtos, e o desenvolvimento das relações sociais com tempos políticos, mais longos e imprecisos (coerência entre a lógica e a política).

Concebemos essa dicotomia programática como a apresentação mais ou menos simultânea e recorrente das três formas programáticas, no sentido do conceito de momento matusiano. A simultaneidade se acompanha destarte do domínio temporal específico (no nível programático correspondente) de uma forma sobre as outras.

É notório que Testa atribui ao programa de consolidação uma prioridade relativa, quase que o caráter de um objetivo. Deduz-se daí a importância que ele atribui à comunicação e ao processo de democratização resultante do exercício amplo daquela. Este ponto nós resgatamos da análise do autor: sua ênfase nas relações comunicativamente mediadas contribui para representar o planejamento como uma estrutura descentralizada em que o fundamental é a legitimidade dos planos, para além do virtuosismo metodológico ou da coerência procedimental.

Ao analisar a lógica da organização em geral, Testa sustenta que a organização precisa se adaptar à lógica dos seus objetos de trabalho (TESTA, 1989:146), como já vimos anteriormente, no momento tático-operacional de Matus. A partir desta referência, nós deduzimos que no caso da saúde, constituída por objetos heterogêneos e práticas difíceis de normatizar, impor-se-ia a necessidade de uma organização mais criativa. Em relação a este particular, pensamos que Testa poderia ter sido mais específico, abordando o caso do trabalho em saúde. A análise feita por nós à luz de Offe permite descobrir uma particular característica desta forma de trabalho: as práticas de saúde retiram a sua especificidade (em grande parte) do fato de serem relações sociais entre o produtor e o produto, na medida em que o produto só se realiza com a participação efetiva do objeto dessas práticas (o cliente) como parte integrante do próprio processo de produção. Neste entendimento, a interação entre o produtor e a clientela é a característica central que faz do trabalho em saúde uma clivagem ou uma forma diferenciada dentro da ampla categoria trabalho. Desta maneira, o trabalho em saúde não se deixa subsumir à forma tradicional de produ-

ção econômica. Nesta última a interação somente se evidencia entre os produtores típicos (do lado da oferta) e, mesmo assim, de maneira abafada. A natureza dos conflitos inerentes à forma de prestação de serviços de saúde também apresenta especificidades em face da natureza dos conflitos inerentes à forma clássica de produção. A alienação em relação aos demandantes do setor saúde – simultaneamente produtores e produto do trabalho – tem todos os traços característicos de uma alienação social e não de uma exploração econômica (como é típico da relação entre o trabalho e seu valor de troca na produção econômica tradicional), embora também possam observar-se no interior do setor características do esquema capitalista clássico (na relação entre o produtor e os donos dos meios de saúde). Queremos dizer que Testa poderia apoiar sua ênfase sobre participação e democratização dos serviços de saúde na própria análise das características do trabalho em saúde. O caráter interativo peculiar ao mesmo sugere a plena participação dos usuários, como condição para a realização eficaz do seu produto. Esta ênfase fica reforçada quando se considera que não se dispõe de critérios objetivos que permitam avaliar com clareza a função de preferência coletiva em saúde, o que chama a atenção para a nacessidade do método da advocacia ou de um discurso representativo como forma de definição.

Afirmamos anteriormente que a democratização e a participação podem ser considerados dois a *prioris* comunicativos do processo de emancipação, na medida em que não podem ser derivados mecanicamente da natureza do trabalho abstrato, das condições de poder em que este se realiza. Esta afirmação pode parecer contraditória com o que sustentamos até agora em relação ao caráter interativo do trabalho em saúde. Não é assim. No primeiro caso, nos referíamos ao papel virtual de agentes de mudança que as organizações normativas da "classe trabalhadora" podem cumprir em relação às condições sociais em que se realiza o trabalho em geral. Em relação a isto, sustentávamos que a mudança nos métodos de trabalho implicaria uma antecipação simbólica, realizada sob o pano de fundo de determinadas acumulações culturais, normativas e individuais que constituem o mundo da vida dos grupos sociais. Ou seja, esta mudança não é imanente à lógica evolutiva do próprio trabalho. No caso específico da organização saúde, referimo-nos à uma forma de prestação de serviços de um subsistema administrativo, onde trabalho e interação caminham juntos (diríamos, uma forma peculiar de interação). Este caminhar juntos expressa-se assim: a estrutura tecnológica do trabalho em saúde se encontra mediatizada por uma particular relação interativa típica dos serviços sociais. Neste caso, a democratização e a participação deixam de ser a *prioris* em relação ao trabalho. Aqui a fundamentação de uma proposta democratizadora pode nascer diretamente do reconhecimento das características específicas de trabalho em saúde.

Entretanto, essa particular concepção do trabalho pode estar abafada por uma compreensão empírica e tecnicista dos objetos de saúde – normatizadora –, e pela exploração econômica no interior do setor, que leva a um trabalho rotineiro, desumanizado etc. Ou à assunção do trabalho como um simples meio de vida mal remunerado. Diante disso, o trabalho de ideologização que surge como necessidade recoloca a questão da autonomia do agir comunicativo.

Encerraremos nossa análise focalizando a questão da luta ideológica no interior das organizações.

Para Testa, o exercício comunicativo ou cotidiano do poder implica setorialmente o embate entre saberes (biológico, ecológico e social) que apresentam correspondências, já referidas. Estas correspondências devem ser problematizadas. O próprio autor, como assinalamos em outra parte, limita-se a corroborar a vinculação entre saber biológico, a prática médico-sanitária individual e a organização burocrática. Esta vinculação não é imanente, mas histórica. A organização burocrática corresponde ao modelo histórico de organização da sociedade burguesa e a um modelo cientificista de desenvolvimento do saber médico em geral. É um tipo de correspondência mais nítida.

Ora, a vinculação entre o saber ecológico e a organização corporativa, assim como a vinculação entre o saber social e a organização de tipo criativo, não são tão precisas (ou não têm fundamentação empírica). Por outro lado, as associações entre saberes setoriais e ideologias sociais pecam por um excesso de simplicidade. Em relação à associação entre saber e prática, pode-se dizer que o desenvolvimento da medicina social comporta um determinado paradigma de organização médico-sanitária, o da regionalização dos serviços de saúde, que reformula o paradigma flexneriano e o biologicista da medicina de hospitais especializados, introduzindo práticas escalonadas (por nível de atenção) e descentralizadas, que incluem as ações coletivas mais periféricas. Este modelo de organização, mais democrático, não implode necessariamente o modelo biologicista, apenas questiona sua generalização e o subseqüente reducionismo da prática médica à dimensão individual-objetiva, e verifica-se tanto no contexto do saber ecológico quanto no do saber social, pois este último, abstraindo a sua especificidade enquanto crítica, continua a propor no bojo dos projetos de Reforma Sanitária alguma variante de regionalização. Se não há uma correspondência muito clara no tocante ao projeto operacional dos dois últimos saberes, não há, por outro lado, uma correspondência muito nítida entre o modelo social e o modelo comunicativo ou criativo de organização, pois o projeto da regionalização e da descentralização foi levado a cabo em vários países em contextos burocráticos característicos (e fortemente normativos em países socialistas).

O anterior nos leva a pensar que há uma relação sim, entre saber e prática, mas que esta relação se evidencia em termos macro no nível do que Testa chama de setor, não se estendendo necessariamente no nível dos serviços ou microorganizações, no sentido de que o desenvolvimento das formas da medicina social se acompanhe de uma superação dos modelos burocráticos. E aquela relação, todavia, não é tão característica de um único saber.

Nosso questionamento dirige-se à existência de uma linearidade na relação saber e prática, o qual pode ser tomado como um alerta para que não se opere uma redução mútua entre esse termos.

Chegamos, assim, ao final desta análise panorâmica do pensamento estratégico, reassentando o que tem sido a nossa tese específica. Testa revaloriza o componente interativo-comunicacional do planejamento, fazendo eco à pregação habermasiana, mas tenta fundamentar esse componente em uma visão bipolarizada de classe da ordem social, dominada pela produção econômica. Desta maneira, simplifica o jogo dos atores e o condiciona a um movimento sistêmico, convicto de que o trabalho poderá produzir uma ordem comunicativa não deformada e livre do Poder. Democracia é, nesta acepção, uma expressão da ideologia da classe dominada.

Não obstante esta parcialidade, o tom libertário de sua proposta reverbera na consciência social da medicina sanitária latino-americana como uma peça comunicativa no palco de um planejamento social que pode sair do deserto da centralização e da tecnificação (graças a autores como ele próprio e Matus).

4. POR UM NOVO PROTOCOLO DE INVESTIGAÇÃO: 'COMUNICAÇÃO E GESTÃO ORGANIZACIONAL POR COMPROMISSOS'

A arte de gerência se confunde com a comunicação. Conduzir é comunicar, negociar, motivar e criar ambientes próprios a um agir cooperativo, baseado em compromissos de ação legítimos.

Por compromisso entendemos o acoplamento da intencionalidade dos agentes ensejado pela comunicação, enquanto uso prático da linguagem.

Esta conclusão geral a que chegamos alicerça-se em uma análise de referências teóricas importantes, analisadas nesta obra, como a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, a compreensão lingüística das organizações de Flores e a própria teoria organizativa de Matus, reconstruída e definida como a metáfora do "jogo comunicativo da produção social".

Encerrando este texto, é indispensável caracterizar, em grandes linhas, a alternativa da gestão organizacional que antevemos como um motivo central de nossa pesquisa atual.

Explorar as possibilidades da compreensão de Flores constitui um dos fios reflexivos capazes de cristalizar ferramentas comunicativas – apoiadas na informática – úteis na construção social de compromissos. Estas tecnologias teriam uma dimensão educativa básica ao trazer à tona o caráter social-cooperativo da ação organizacional. Esta linha de trabalho deve ser intensificada na perspectiva de uma adaptação do agir comunicativo no campo gerencial.

A necessidade de um aprofundamento teórico-metodológico em modelos de negociação cooperativa insere-se no objetivo de produzir módulos docentes que podem ajudar a aprimorar a capacidade de interação e de produção de acordos dos dirigentes. Esta ênfase preencheria as lacunas do momento estratégico dos enfoques mais prescritivos de planejamento/gestão.

A necessidade de treinar as capacidades comunicativas dos dirigentes (ligados ao mundo subjetivo) coloca a exigência de uma adaptação de modelos de comunicação ao campo gerencial. O modelo de comunicação de Bandler e Grinder, da Programação Neurolingüística, oferece possibilidades importantes de capacitação dos dirigentes em "competência comunicativa" e pode ser explorado.

Uma análise maior das possibilidades do PES e do Gerenciamento de Qualidade Total constitui um outro filão a ser explorado, tendo em vista o resgate de técnicas e instrumentos de planejamento/gestão que se inserem na lógica da "gerência criativa a parte de problemas", que opera como um sistema de comunicação intensiva. Isto significa uma posição favorável à recuperação de uma dimensão importante da gerência prescritiva, dada pela sistematicidade de uma metodologia de processamento de problemas e soluções, que não dispensa a comunicação. A (des)cons-

trução paradigmática desses enfoques não é óbice, assim, para a utilização do seu arsenal metodológico, simplificado e adaptado.

Finalmente, o estudo de experiências de gestão democrática de serviços de saúde, em curso no Brasil, é um elemento inevitável de nossa proposta, que, desta maneira, alimenta-se da prática, visando sua reinvenção (à luz de nosso paradigma).

Estas cinco linhas de trabalho consubstanciadas no projeto intitulado "Comunicação e Gestão Organizacional por compromissos (RIVERA, 1994) representam o caminho de construção de uma alternativa de abordagem gerencial, que será resultado de nosso esforço futuro e motivo de uma outra obra.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, A. B. Novas Reflexões sobre a Evolução da Teoria Administrativa: os 4 Momentos Cruciais no Desenvolvimento da Teoria Organizacional. *RAP*, RJ, 16(4), out/dez 1982.

ARTMANN, E. *O Planejamento Estratégico-situacional: A Trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde (uma abordagem comunicativa)*. Dissertação de Mestrado ENSP, RJ, Set/1993.

BARRENECHEA, J. J. *Salud para Todos en el ano 2000. Implicaciones para la Planificación y Administración de los Sistemas de Salud*. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de Antioquia. Depto. de Publicaciones, Medellín, Colombia. 1987.

BELL, D. *O Advento da Sociedade Pós-Industrial*. Cultrix, SP, 1973.

BENSON, J. K. Organizations: a Dialectical View. Administrative Science Quaterly, New York, Corneel University, 22(1): 121, mar/1977.

CAMPOS, A. M. *Contribuição para o Resgate da Relevância do Conhecimento para a Administração*. Seminário "Novas Concepções em Administração e Desafios do SUDS em busca de Estratégias para o Desenvolvimento Gerencial", ENSP/FUNDAP, RJ, outubro/1990, p. 12. (mimeo)

__________. Em Busca de Novos Caminhos para a Teoria de Organização. *RAP*, RJ, 15 (1): 104-23/114/117/119/120, jan-mar/1981.

CAMPOS, G. W. A Gestão enquanto Componente Estratégico para a Implementação de um Sistema Público de Saúde. ENSP/FUNDAP, out/1990. (mimeo)

CARVALHO, J. C. P. *Antropologia das Organizações e Educação. Um Ensaio Holonômico*. Imago, RJ, 1990.

CUDICIO, C. *PNL y Comunicación*. Granica S.A., Barcelona, España, 1992.

CUNHA, A. J. *Ensaios de Administração Dialética: Enfoque Humanizante*. União de Negócios e Administração, Belo Horizonte, 1978.

DREITZEL, H. P. *Tecnocracia e Ideologia*. Tempo Brasileiro, RJ, 1975.

__________. Ação Racional e Orientação Política. In: *Tecnocracia e Ideologia*. Tempo Brasileiro, RJ, 1975.

DUSSAULT, G. A. Gestão dos Serviços de Saúde: Características e Exigências. *RAP*, RJ, 26(2)8-19, abril-jun/1992.

ECHEVARRIA, J. M. *Discurso sobre Política Y Planeación*. Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

FLORES, F. *Inventando la Empresa del Siglo XXI*. Hataché, Santiago, Chile, 1989.

FREITAG, B. P. *Encontros e Desencontros*. Tempo Brasileiro. Coleção Diagrama -11, RJ, 1985.

GIOVANELLA, L. *Ideologia e Poder no Planejamento Estratégico em Saúde: Uma discussão da abordagem de Mário Testa*. Tese de mestrado. ENSP, RJ, 1989.

GERREIRO RAMOS, A. Models of Man and admistrative Theory. *Public Administraction Review*, Washington, American Society for Public Administraction, 32(3): 241-6, may-june/1972.

HABERMAS, J. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Taurus, Madri, 1987.

________. *Conciência Moral e Agir Comunicativo*. Biblioteca Tempo Universitário 84, Tempo Brasileiro, RJ, 1989.

________. Política Cientificada e Opinião Pública. In: *Ciência e Técnica enquanto Ideologia*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Ed. 70, Portugal, 1986.

________. Progresso Técnico e Mundo Social da Vida. In: *Ciência e Técnica enquanto Ideologia*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea, Ed. 70, Portugal, 1986.

________. Dogmastism, Reason and Decision: on Theory and Praxis in Our Scientific Civilization. In: *Teory and Practice*. London, Heineman Educational Books, 1974.

________. *A Crise da Legitimação do Capitalismo Tardio*. Tempo Brasileiro, RJ, 1980.

________. Trabalho e Interação. In: *Ciência e Técnica enquanto Ideologia*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Ed.70, Lisboa, Portugal, 1986.

________. *Ciência e Técnica enquanto Ideologia*. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Ed. 70, Lisboa, Portugal, 1986.

________. *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. Brasiliense, SP, 1983.

________. Revolução Francesa e Soberania Popular. In: *Novos Estudos CEBRAP* nº 26, SP, mar/1990.

________. Teoria Analítica de la Ciência y de la Dialéctica. In: Adorno T.W. – *La Disputa del Positivismo en la Sociologia Alemana*. Grijalbo, Barcelona, 1973.

HERRERO, X. Racionalidade Comunicativa e Modernidade. In: *Rev. Síntese nº37, IEPS/PUC, RJ, 1987.*

KLIKSBERG, B. A Gerência na Década de 90. In: *RAP*. RJ, 22(1):59-85, jan/mar/1988.

KOSIK K. *Dialética do Concreto*. Paz e Terra, RJ, 1976.

LENK, H. Tecnocracia e Tecnologia: Notas sobre uma Discussão Ideológica. In: Dreitzel, H. P. *Tecnocracia e Ideologia*, 1975.

LEMOS, S. *O Processo de Definição e Implementação de Objetivos numa Organização Pública do Setor Saúde: do Conjunto Sanatorial de Curicica ao Hospital de Clínicas Básicas Raphael de Paula Souza*. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, RJ, mar/1994.

MATUS, C. *Política, Planificación y Gobierno*. Borrador, Washington, 1987.

________. *Guia Teorico do PES*. Fundación Altadir, Venezuela, 1992 (seção 10, traduzido)

________. *Adios Sr. Presidente*. Pomaire Ensayos. Caracas, Venezuela, 1987.

________. *Política y Plan*. Iveplan, Venezuela, 1982.

________. *La Planificación Posible en la Prospectiva Sócio-Política de América Latina*. XIII Congresso Latino Americano de Planificación. Caracas, out/1980.

________. *La Planificación de Situaciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

MOMMSEM, W. La Sociologia Política de Max Weber e su Filosofia de la História Universal. In: Parsons, T. (org.). *Presencia de Max Weber*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1971.

MOTTA, F. C. P. *Teoria da Administração: Alcance, Limites, Perspectivas*. ENSP/FIOCRUZ/FUNDAP, out/1990, RJ. (mimeo)

MOTTA, P. R. *Planejamento Organizacional. Dimensões Sistêmico-Gerenciais*. Fundação Para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, Porto Alegre, Brasil, 1979.

_________. *Flexibilidade Estrutural: a Implosão do Organograma e as bases da Organização Atomizada e Holográfica*. BH, Brasil, 1990. (mimeo)

_________. Gerência de Idéias Novas. Como despertar a criatividade e vencer a impotência do desejo inovacional?, *RAP*, RJ, 23(4) 71-86, ago-out/1989.

_________. Razão e Intuição: Recuperando o Ilógico na Teoria da Decisão Gerencial. In: *RAP*, RJ, 22(3):77-94, jul-set/1988.

_________. *Alguns Desafios Administrativos da Gestão Pública da Saúde*. ENSP/FUNDAP, RJ, out/1990. (mimeo)

_________. *Treinamento e Desenvolvimento Gerencial para o Setor Saúde*. RJ, 1989. (mimeo)

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

_________. Dominação Política e Estrutura de Classes: Contribuição à Análise dos Sistemas Sociais do Capitalismo Tardio. In: Offe, C. *Estado e Capitalismo*. Tempo Brasileiro, RJ, 1989.

_________. O Dilema Político da Tecnocracia. In: Dreitzel, H. P. *Tecnocracia e Ideologia*. Tempo Brasileiro, RJ, 1975.

_________. Critérios de Racionalidade e Problemas Funcionais da Ação Político-Administrativa. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tempo Brasileiro, RJ, 1984.

_________. *Trabalho e Sociedade*. Vol. 1, Tempo Brasileiro, RJ, 1989.

POPPER, K. *O Conhecimento Objetivo*. Itatiaia, SP, 1975.

RIVERA, F. J. U. *Planejamento e Programação em Saúde – Um Enfoque Estratégico*. Cortez/Abrasco, SP, 1989.

ROUANET, S. P. *Teoria Crítica e Psicanálise*. Biblioteca Tempo Universitário, RJ, 1986.

SCHRAIBER, L. B. *Programação em Saúde Hoje*. Hucitec, SP, 1990.

SIEBENEICHLER, F. B. *Jürgen Habermas. Razão Comunicativa e Emancipação*. Tempo Brasileiro, RJ, 1989.

SILVERMAN, D. *The Theory of Organizations*. New York, Basik Books, 1971.

TESTA, M. *Pensamiento Estratégico y Lógica de la Programación*. Estratégia y Programación. Buenos Aires, Argentina, 1986.

_________. Planejamento em Saúde: As Determinações Sociais. In: Duarte Nunes, Everardo. *As Ciências Sociais em Saúde na América Latina*. OPS, Brasília, 1985.

_________. *Pensamiento Estratégico y Lógica de la Programación (El Caso de la Salud)*. OPS/OMS, Argentina, 1989.

THOMPSON, J. Jürgen Habermas and Critical Social Theory. In: *Critical Debates*. Cambridge, Mit Press, 1982.